Die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit durch das Notverordnungsrecht des Bundes.

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät der Universität Bern
zur Erlangung der Würde eines Doctor rerum politicarum

vorgelegt von

Arthur Huber

von **Fehraltorf, Kt. Zürich**

PAUL HAUPT
Akademische Buchhandlung vorm. Max Drechsel
Bern 1925

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Vorwort IX
Abkürzungen XI
Literatur XIII

Einleitung.

Begriff und heutige Tragweite der Handels- und Gewerbefreiheit der Bundesverfassung von 1874.

1. Kapitel.

Der Begriff 3

2. Kapitel.

Die heutige Tragweite 7

§ 1. Im allgemeinen 7

§ 2. Das sachliche Anwendungsgebiet 8

I. Die rechtlichen Monopole des Bundes 10
1. Das Alkoholmonopol 11
2. Das Postmonopol 12
3. Das Telegraphen- und Telephonmonopol 13
4. Das Münzprägemonopol 14
5. Das Banknotenmonopol 14
6. Das Pulvermonopol 15

II. Die kantonalen rechtlichen Monopole 15

§ 3. Die polizeilichen und fiskalischen Beschränkungen der privaten Erwerbstätigkeit 17

I. Die polizeilichen Beschränkungen 17
1. Die Beschränkung in der Zulassung 18
2. Die Beschränkung in der Ausübung 19
a) Beschränkung durch den Bund 19
b) Beschränkung durch die Kantone 21

II. Die fiskalischen Beschränkungen 23

Hauptteil.

Die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit durch das Notverordnungsrecht des Bundes.

Einleitung.

Seite

Die staatlichen Maßnahmen bei Kriegsausbruch im In- und Ausland . 27

1. Kapitel.

Das Notverordnungsrecht des Bundes 30

§ 1. Der Bundesbeschluß vom 3. August 1914 und seine rechtliche Tragweite 30

§ 2. Die außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates und ihre rechtliche Tragweite 35

§ 3. Der Abbau der außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates 37

2. Kapitel.

Die Einschränkung des Art. 31 BV durch das eidgenössische Notverordnungsrecht 42

§ 1. Allgemeines 42

§ 2. Eidgenössische Monopole 47

A. Vom Bunde ausgeübte Monopole 47

1. Das Getreide- und Futtermittelmonopol 47

2. Das Reismonopol , ... 58

3. Das Zuckermonopol 60

4. Das Benzin- und Petroleummonopol 63

5. Das Kupfervitriolmonopol 66

6. Das Kartoffelmonopol 66

B. Vom Bunde verliehene Monopole 71

1. Das Käse- und Buttermonopol 72

2. Das Kälbermagen- und Käselabmonopol 84

3. Das Sodamonopol , ... 85

4. Das Kohlenmonopol 88

§ 3. Produktionsvorschriften 89

A. Produktionskonzessionen 89

B. I. Produktionsverbote und Produktionspflicht 95

II. Anbaupflicht 104

C. I. Weitere Produktionsvorschriften 109

II. Vorschriften über Ausmahlen von Getreide und Verwertung der Mahlprodukte 111

§ 4. Handelsvorschriften 119

A. Handelskonzessionen 119

Seite

B. Handelsverbote 136
C. Weitere Handelsvorschriften 144
D. Ein- und Ausfuhrbewilligungen 151
E. Ein- und Ausfuhrverbote 153

§ 5. A. Konsumtionsverbote 154
B. Fütterungsverbote 158

§ 6. Beschlagnahme und Enteignung 161

§ 7. Die Bedürfnisklausel 172
1. Die Bedürfnisklausel im Hôtelgewerbe 173
2. Die Bedürfnisklausel für den Handel mit Lebensmitteln und notwendigen Bedarfsartikeln 183

§ 8. Höchstpreise 184
Anhang zum § 8. Verzeichnis sämtlicher Höchstpreiserlasse des Bundes 203

§ 9. Mindestpreise 207

§ 10. Rationierungsvorschriften 214

§ 11. Das Wucherstrafrecht 228

§ 12. Die Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit durch S.S.S. und S.T.S. 245

§ 13. Die heute noch in Kraft bestehenden Art. 31 BV beeinträchtigenden Erlasse des Bundesrates . 257

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549603_0002

Vorwort.

Die folgenden Ausführungen wollen die Einschränkungen, die die Handels- und Gewerbefreiheit durch die außerordentlichen Erlasse der Kriegszeit erlitten hat, darstellen. Die Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit, zu denen der Bund in der Verfassung ermächtigt wird, namentlich auf Art. 34 ter beruhende gewerbepolizeiliche Beschränkungen in der Ausübung von Handel und Gewerbe, fallen nicht in unsere Betrachtung.

Im Gegensatz zum Aufbau der gegen Art. 31 BV verstoßenden kriegswirtschaftlichen Erlasse des Bundes wird der Abbau nicht immer ausführlich besprochen. Es schien dies nötig, um Platz zu sparen und ermüdende Wiederholungen zu vermeiden. Über den Abbau des Notverordnungsrechtes im allgemeinen gibt § 3 des 1. Kapitels im Hauptteil Aufschluß. Der Schlußparagraph der Arbeit läßt ersehen, wie weit der Abbau der gegen die Handels- und Gewerbefreiheit verstoßenden Erlasse bis heute vorgerückt ist.

Herrn Prof. Dr. W. Burckhardt spreche ich für die Wegleitung bei dieser Arbeit meinen verbindlichsten Dank aus.

Abkürzungen.

AS = Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der schweiz. Eidgenossenschaft.
BBl = Bundesblatt der schweiz. Eidgenossenschaft.
Bbeschl. = Bundesbeschluß.
BGE = Entscheidungen des Schweiz. Bundesgerichts, Amtliche Sammlung.
Bges. = Bundesgesetz.
Brat = Bundesrat.
BV = Bundesverfassung.
BRB = Bundesratsbeschluß.
E.A.S. = Eidg. Anstalt für Schlachtviehversorgung.
G.S.K. = Genossenschaft schweiz. Käseexportfirmen.
H.L.G. = Schweiz. Häute- und Fellieferantengenossenschaft.
MDep. = Militärdepartement.
I.—XX. Neutr. Bericht = Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung über die von ihm auf Grund der Bundesbeschlüsse vom 3. August 1914, 3. April 1919 und 19. Oktober 1921 getroffenen Maßnahmen.
Salis = v. Salis L. R., Schweiz. Bundesrecht, staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Praxis seit dem 29. Mai 1874. 2. Aufl., Bern 1903/4.
S.S.S. = Société Suisse de Surveillance Economique.
S.S.S. Tableau = Société Suisse de Surveillance Economique, 1915—1919, Tableau de son activité, Berne, 1920.
S.T.S. = Schweiz. Treuhandstelle für Überwachung des Warenverkehrs.
S.T.S. Berichte = Berichte über die Organisation, Entwicklung und Tätigkeit der Kontrollstellen. I. Schweiz. Polit. Departement, Treuhandstelle Zürich für die Einfuhr deutscher und österreichisch-ungarischer Waren in die Schweiz; II. Schweiz. Treuhandstelle für Überwachung des Warenverkehrs, Geschäftsstellen in Bern und Zürich; III. Schweiz. Treuhandstelle für Überwachung des Warenverkehrs, S.T.S. Bern 1919.
VE = Verordnung des Eidg. Ernährungsamts.
VFZ = Verordnung des Finanz- und Zolldepartements.
VI = Verordnung des Departements des Innern.
VM = Verordnung des Militärdepartements.
VP. = Verordnung des Politischen Departements.
VV = Verordnung des Volkswirtschaftsdepartements.
VWDep. = Volkswirtschaftsdepartement.

Literatur.

Die Abteilung für Industrielle Kriegswirtschaft des Eidgen. Volkswirtschaftsdepartements, 1917—1919, I. Band, Bern 1920.

Affolter A., Die individuellen Rechte nach der Bundesgerichtlichen Praxis, 2. Aufl., Zürich 1915.

(Aubert M.), Les conséquences de la guerre sur l'économie suisse, Lausanne 1915.

Baer, F., Die schweiz. Kriegsverordnungen, 4 Bände, Zürich 1916—1919.

Bartholdi K., Wesen und Bedeutung der Schifflieinzelstickerei in der Schweiz und ihre Lage während des Krieges und in der Nachkriegszeit. Diss. Staatw. Fakult. Zürich 1922.

Baumgartner J., Die Handels- und Gewerbefreiheit im Schweiz. Staats- und Verwaltungsrecht (Theorie und Praxis); Diss. iur. Basel 1924; Exemplar in Maschinenschrift auf der Universitätsbibliothek Basel.

Bertheau Th., Die bundesrechtliche Praxis betr. die Niederlassungsfreiheit, Gewerbefreiheit und politische Stimmberechtigung. Staatsw. Diss., Univers. Zürich 1895.

Boven P., Convient-il de maintenir en vigueur, après la fin complète de la guerre, les prescriptions économiques contre la spéculation illicite? Rapport présenté à la société suisse des juristes. Verhandl. des schweiz. Juristenvereins 1920. Ztschr. f. Schweiz. Recht, 39 n. F., 1920.

Burckhardt W., Kommentar der Schweiz. Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 2. Aufl., Bern 1914.

— Gedanken eines Neutralen. Politisches Jahrbuch der Schweiz. Eidgenossenschaft, Band 28, 1914.

— Eröffnungsrede anläßlich der 52. Jahresversammlung des schweiz. Juristenvereins am 11. Sept. 1916. Ztschr. f. Schweiz. Recht, Band 35 n. F., Basel 1916.

Decoppet M. und Henne A., Allgemeine Orientierung über kriegswirtschaftliche Maßnahmen betr. Waldwirtschaft, Nutzungen und Holzverkehr, 1914—1919, Bern 1920.

Eder C., Die Verfassungsmäßigkeit der kantonalen und kommunalen Monopolanstalten auf der Grundlage von Art. 31 der schweizerischen Bundesverfassung, Diss. iur., Heidelberg 1917.

Egli A., Die Getreideversorgung der Schweiz. Zürich 1919.

Fleiner Fr., Die Fortbildung der Schweiz. Bundesverfassung seit dem Jahre 1874. Jahrbuch des öffentl. Rechts 1907, Tübingen 1907.

Fleiner Fr., Einzelrecht und öffentliches Interesse. Staatsrechtl. Abhandlungen, Festgabe für Paul Laband, Tübingen 1908.
— Die Partialrevisionen der Schweiz. Bundesverfassung in den Jahren 1906—1913. Jahrbuch des öffentl. Rechts, Band 8, Tübingen 1914.
— Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 4. Aufl., Tübingen 1919.
— Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.
Fleischmann E., Das Getreidemonopol in der Schweiz, Zürich 1921.
Frank L., Gewerbefreiheit und öffentliche Unternehmung, Diss. iur, Zürich 1919.
Gassmann A., Notverordnungen über Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr, Bern 1918.
Giacometti Z., Das Verfassungsrechtsleben der schweiz. Eidgenossenschaft in den Jahren 1914—1921. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 11, 1922, Tübingen 1922.
Hafter E., Vom Kriegswucher; in „Wissen und Leben", 19. Band.
— Sozialwucher. Empfiehlt es sich, Bestimmungen darüber in das künftige eidgenössische Strafrecht aufzunehmen? Referat an der 55. Jahresversammlung des schweiz. Juristenvereins in Basel 1920. Ztschr. f. Schweiz. Recht, 39 n. F., 1920.
Hausmeister P., Zur schweiz. Kriegswirtschaft. Weltwirtschaftliches Archiv, 8. Band, 1916, Jena 1916.
His E., Zur Frage des staatsrechtlichen Charakters des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 und der bundesrätlichen Notstandsmaßnahmen. Ztschr. f. Schweiz. Recht, 36 n. F., Basel 1917.
Hoerni R., De l'Etat de Nécessité en droit public fédéral Suisse, Thèse Droit, Genève 1917.
Hofer H., Der Zusammenschluß in der schweiz. Milchwirtschaft, Schweiz. Industrie- und Handelsstudien, 15. Heft, Paris-Weinfelden-Konstanz 1923.
Jaeger C., Kommentar zur Verordnung des Bundesrates betr. Schutz der Hôtelindustrie gegen Folgen des Krieges, Zürich 1915.
Jèze G., L'Exécutif en temps de guerre, Paris 1917.
Industrie und Getreidemonopol. Eine Schrift zur Aufklärung und Stellungnahme der Industrie verfaßt vom Industrieverein St. Gallen, St. Gallen 1922.
Jöhr A., Die Volkswirtschaft der Schweiz im Kriegsfall, 2. Aufl., Zürich 1912.
Käppeli J., Die schweiz. Viehhaltung unter dem Einflusse des gegenwärtigen Krieges. S.A. aus dem „Schweizer Bauer", Jahrg. 71, Bern 1917.
Kellenberger E., Die wirtschaftlichen Verhältnisse der Schweiz unter dem Einfluß des Krieges. Jahrbücher f. Nationalökonomie und Statistik, 107. Band, Jena 1916.
Keller W., Die Gewerbefreiheit und die Rechtsanwaltschaft als wissenschaftliche Berufsart, Diss. iur., Zürich 1920.

Lampert U., Das schweiz. Bundesstaatsrecht, Zürich 1918.
Landolt-Cotti E., Wirkungen des Krieges auf den Handel in der Schweiz und Sozialwuchergesetzgebung, Zürich 1917.
Lorenz J., Kritik des Höchstpreissystems. Vortrag in der statist. volkswirtsch. Gesellschaft Zürich. Abgedruckt in der Neuen Zürcher Zeitung No. 452 vom 14. März 1917.
Maret A., L'idée de monopole en Suisse. S.A. aus dem Schweiz. Kaufm. Zentralblatt 1911.
Meyer Fr., Die rechtliche Stellung des Wirtschaftsgewerbes nach schweiz. Recht, Diss. iur. Zürich 1919.
Michel K., Das schweiz. Kriegswucherstrafrecht, Diss. iur., Bern 1920.
Nachimson M., Die Wirtschaftslage der Schweiz im Weltkriege, Bern 1917.
Obrecht M., Die kriegswirtschaftlichen Überwachungsgesellschaften S.S.S. und S.T.S. und insbesondere ihre Syndikate. Diss. iur., Bern 1920.
Olitsch L., Die Monopolisierung des Getreides mit Berücksichtigung des Ausfuhrmonopols im Königreich S.H.S., Diss. iur., Bern 1922.
Pflüger P., Maßnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden gegen die durch den Krieg bewirkten Notstände, Bern 1915.
Plenge J., Der Krieg und die Volkswirtschaft, Münster i. W., 1915.
Ragaz-Pfeiffer F., Das Hôtelbauverbot und seine Rückwirkungen auf Handwerk, Handel und Gewerbe, Bern 1918.
Schär J. Fr., Umgestaltung und Neuorientierung des Handels infolge des Krieges, Rektoratsrede, Berlin 1916.
Schätti R., Bundesratsbeschlüsse und Verfügungen einzelner Departemente über Ausfuhrverbote Beschlagnahme und Bestandesaufnahme von Waren, Höchstpreise etc., 1914—1918, Bern 1918.
Schmid F., Kriegswirtschaftslehre, Leipzig 1915.
Schmidt P. H., Weltwirtschaft und Kriegswirtschaft, Zürich 1915.
— Der Wirtschaftskrieg und die Neutralen, Zürich 1918.
Schollenberger J. J., Die schweiz. Handels- und Gewerbeordnungen. Vergleichende Darstellungen aus dem öffentl. Recht der schweiz. Kantone, II, Zürich 1889.
— Grundriß des Staats- und Verwaltungsrechts der schweiz. Kantone, I. Band, Das Staatsrecht, Zürich 1900.
— Bundesverfassung der Schweiz. Eidgenossenschaft, Kommentar mit Einleitung, Berlin 1905.
— Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, 2. Aufl., Berlin 1920.
Sieveking H., Schweizerische Kriegswirtschaft. Veröffentlichungen der Deutschen Handelskammer in der Schweiz, Band I, Lausanne und Leipzig 1922.
Stucki W., Kriegswirtschaft und Recht. Vortrag, gehalten an der Jahresversammlung des bernischen Juristenvereins vom 22. März 1919. Ztschr. d. Bern. Juristenvereins, Band 55, 1919.
Turmann M., La Suisse pendant la guerre, Paris 1917.

Valloton J., La liberté des communications et du transit. Conférence donnée à l'Association Suisse de Navigation du Rhône au Rhin. Lausanne 1920.

Die Versorgung der Schweiz mit Milch und Milchprodukten in den Jahren 1911 bis 1917 und die Aussichten für das Jahr 1918, bearbeitet im Auftrage des Schweiz. Volkswirtschaftsdepartements von der Zentralstelle für Milch und Milchprodukte. S.A. aus dem Landwirtschaftl. Jahrbuch 1918.

Volmar Fr., Die wirtschaftl. Notgesetze und Verordnungen des Bundes nebst einer Auswahl aus den Noterlassen der Kantone, Bern 1915.

v. Waldkirch E. O., Die Notverordnungen im schweiz. Bundesstaatsrecht, Diss. iur., Bern 1915.

Wirz J., Die Getreideproduktion und Brotversorgung der Schweiz, 2. Aufl., Zürich 1917.

Wolffson O., Das Schweiz. Bundesrecht im Kriege. Hanseatische Rechtszeitschrift, Jahrg. 1, 1918, Beiheft 1,

Zahner P., Die Leder- und Schuhversorgung der Schweiz von 1914 bis 1920, Diss. staatsw. Fakult., Univ. Zürich 1922.

Zürcher E., Über die Bekämpfung des Kriegswuchers. Vortrag in der demokr. Vereinigung der Stadt Zürich. S.A. aus der „Zürcher Post" 1917.

Einleitung.

Begriff und heutige Tragweite der Handels- und Gewerbefreiheit der Bundesverfassung von 1874.

1. Kapitel.

Der Begriff.

Das dieser Arbeit zu Grunde gelegte Freiheitsrecht wird heute in Art. 31 der BV von 1874 folgendermaßen umschrieben:

„Art. 31. Die Freiheit des Handels und der Gewerbe ist im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährleistet.

Vorbehalten sind:

a) Das Salz- und Pulverregal, die eidgenössischen Zölle, die Eingangsgebühren von Wein und andern geistigen Getränken, sowie andere vom Bunde ausdrücklich anerkannte Verbrauchssteuern, nach Maßgabe des Art. 32.

b) Die Fabrikation und der Verbrauch gebrannter Wasser, nach Maßgabe des Art. 32 bis.

c) Das Wirtschaftswesen und der Kleinhandel mit geistigen Getränken, in dem Sinne, daß die Kantone auf dem Wege der Gesetzgebung die Ausübung des Wirtschaftsgewerbes und des Kleinhandels mit geistigen Getränken den durch das öffentliche Wohl geforderten Beschränkungen unterwerfen können.

d) Sanitätspolizeiliche Maßregeln zur Bekämpfung übertragbarer oder stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren.

e) Verfügungen über Ausübung von Handel und Gewerbe, über Besteuerung des Gewerbebetriebes und über die Benutzung der Straßen. Diese Verfügungen dürfen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigen."

Die Vorbehalte sind in Art. 31 nicht umfassend aufgezählt. Weitere Ausnahmen von dem in Art. 31 gewährleisteten Freiheitsrecht ergeben sich aus verschiedenen anderen Artikeln der BV. Sie werden in der folgenden Schilderung der Tragweite der Handels- und Gewerbefreiheit erörtert.

Die Handels- und Gewerbefreiheit ist ein Freiheitsrecht, d. h. ein Recht, das den Bürger vor staatlicher Einmischung bewahrt. Die Allmacht der Staatsgewalt soll durch die Bildung einer „staats-

gewaltfreien Sphäre" beschränkt werden[1]). Die Freiheit des Art. 31 bezieht sich lediglich auf die Verhältnisse des Privaten zum Staate als dem Träger obrigkeitlicher Gewalt, nicht aber auf die durch das Privatrecht begründeten Beziehungen zwischen den Individuen, noch auf Beziehungen zwischen öffentlich-rechtlichen Korporationen oder Anstalten und Staat[2]).

Gewährleistet ist die Freiheit des Handels und der Gewerbe. Unter Handel und Gewerbe[3]) ist zu verstehen jede berufsmäßige[4]) Form der privaten[5]) Erwerbstätigkeit. Urproduktion, künst-

---

[1]) Fleiner Fr., Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 4. Aufl., Tübingen 1919, S. 168.

[2]) Besonders Burckhardt W., Kommentar der Schweiz. Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 2. Aufl., Bern 1914, S. 251 f.; Salis II/S. 518 f.; Frank L., Gewerbefreiheit und öffentliche Unternehmung, Diss. iur. Zürich 1919, S. 10 f.; BGE 21/163, 24/II/719 etc.; Baumgartner J., Die Handels- und Gewerbefreiheit im schweiz. Staats- und Verwaltungsrecht, Diss. iur. Basel 1924, S. 17/18.

[3]) Vergl. besonders Burckhardt, Kommentar, S. 259; dann Schollenberger J. J., Bundesverfassung der Schweiz. Eidgenossenschaft, Kommentar mit Einleitung, Berlin 1905, S. 275; Fleiner Fr., Schweiz. Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 377.

Auch den Beginn der eigentlichen Erwerbstätigkeit vorbereitende Handlungen genießen den verfassungsmäßigen Schutz: BGE 47/I/51.

[4]) So Salis II/S. 506; Bertheau Th., Die bundesrechtliche Praxis betr. die Niederlassungsfreiheit, Gewerbefreiheit und politische Stimmberechtigung, Diss. iur. Zürich 1895, S. 98; Burckhardt, Kommentar, S. 259; Lampert U., Das schweiz. Bundesstaatsrecht, Zürich 1918, S. 64. Eder Carl, Die Verfassungsmäßigkeit der kantonalen und kommunalen Monopolanstalten auf der Grundlage von Art. 31 der schweiz. BV, Diss. iur. Heidelberg 1917, S. 8.

Anders Keller W., Die Gewerbefreiheit und die Rechtsanwaltschaft als wissenschaftliche Berufsart, Diss. iur. Zürich 1920, S. 12; Fleiner Bundesstaatsrecht, S. 378: „Jeder gewerbliche Akt steht unter der Gewerbefreiheit; ihr Schutz kommt nicht bloß denjenigen Bürgern zugute, welche gewerbliche Akte berufsmäßig ausüben. Die Gewerbefreiheit der BV begründet somit kein Sonderrecht für den Berufsstand der Gewerbetreibenden."

Diese Auffassung widerspricht jedoch dem Sinn der Verfassungsbestimmung. Im Ausdruck „Handel und Gewerbe" ist das „berufsmäßig" schon vorausgesetzt. Schon der Ausdruck Fleiners „jeder gewerbliche Akt" schließt im „gewerblich" das „berufsmäßig" in sich. Vergl. BGE 46/I/291. Die bei Fleiner, a. a. O., S. 378 zitierten Rekursentscheide des Bundesrats stützen seine Ansicht nicht. Die Schlußfolgerung bei Fleiner „somit begründet Art. 31 kein Sonderrecht" steht zur Voraussetzung in keinem Zusammenhang, denn obschon Art. 31 nur die berufsmäßige Erwerbstätigkeit

lerische und wissenschaftliche Erwerbstätigkeiten sind eingeschlossen[6]). Es genügt die Erwerbsabsicht, die Tätigkeit braucht keinen Erfolg zu haben[7]). Die Zusammenfassung von „Handel und Gewerbe" zu einem einheitlichen Begriff und nicht die Spaltung der beiden Ausdrücke ist das Wesentliche[8]).

---

schützt, gewährleistet er kein Sonderrecht für spezifisch kaufmännische oder gewerbliche Tätigkeit, sondern lediglich die freie Ausübung von Handel und Gewerbe innert der Schranken der allgemeinen Rechtsordnung. Vergl. Burckhardt, Kommentar, S. 259; BGE 46/I/291.

[5]) Die amtliche Tätigkeit fällt somit außerhalb des Rahmens von „Handel und Gewerbe" im Sinne des Art. 31: Salis II/S. 509 f.; Bertheau, Diss., S. 96/97; Schollenberger, Kommentar, S. 278; Burckhardt, Kommentar, S. 257; Lampert, Bundesstaatsrecht S. 65; Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 377/378; Baumgartner, Diss., S. 34, 53.

[6]) Bertheau, Diss., S. 100/102; Schollenberger, Kommentar, S. 275; Burckhardt, Kommentar, S. 259; Frank, Diss., S. 17; Keller, Diss., S. 12; Eder, Diss., S. 8.

Fleiner, Vorlesungen über Verwaltungsrecht (zit. bei Keller, Diss., S. 12) und Bundesstaatsrecht, S. 377 schließt die Gewinnung von Naturprodukten vom Begriff des Gewerbes aus. Dem steht entgegen: z. B. Salis II/S. 520: Gewinnen von Mineralien fällt unter den Gewerbebetrieb; (Entscheid des Bundesrates vom 17. Sept. 1874: BBl 1875/II/536) weitere Zitate bei Burckhardt, Kommentar, S. 259; vgl. in unserem Sinn auch Baumgartner, Diss., S. 25.

Die in der BV außerhalb des Art. 31 in der Ausübung beschränkten Erwerbstätigkeiten verbleiben trotzdem als „Handel und Gewerbe" im Rahmen obiger Definition. Wohl entgegengesetzt Schollenberger J. J., Die schweiz. Handels- und Gewerbeordnungen, Zürich 1889, S. 4: „Gewisse Handels- und Gewerbeverhältnisse stehen außerhalb des Art. 31 der BV. So, abgesehen von den wissenschaftlichen Berufsarten, welche eben nicht unter die Gewerbe im gewöhnlichen Sinne zählen, etc." Richtig: BGE 42/I/280; 43/I/36; 42/I/49: „Soweit die wissenschaftlichen Berufsarten als Gewerbe anzusprechen sind, bildet Art. 33 BV im Verhältnis zu Art 31 BV nicht eine Ausnahme, sondern eine Spezialbestimmung". BGE 38/I/449: „Die wissenschaftliche Erwerbstätigkeit bleibt inbegriffen, nur die grundsätzliche Wirksamkeit erleidet hier eine Einschränkung". (Deshalb unterliegt sie nebst den Beschränkungen von Art. 33 auch den Vorbehalten von Art. 31; vergl. neuerdings BGE 47/I/400.)

[7]) Bertheau, Diss., S. 96; Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 377.

[8]) Salis, II/S. 506; Bericht der Nationalratskommission vom 2. Februar 1878 betr. Rekurs des Regierungsrates des Kantons Zürich in Sachen kant. Banknotenmonopol (BBl. 1878/I/173); Baumgartner, Diss., S. 21.

Es ist daher dem Sinn des Art. 31 zuwiderlaufend, wenn eine Spaltung

des einheitlichen Begriffes vorgenommen wird. Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 377 versteht unter Handel: „die den Güterumlauf vermittelnde Erwerbstätigkeit", unter Gewerbe: „jede auf Erwerb gerichtete private Tätigkeit". Dieser Pleonasmus wird vermieden bei der Annahme eines unteilbaren Begriffs.

Burckhardt, Kommentar, S. 259: „Die Worte Handel und Gewerbe sind somit nicht in ihrem technischen Sinne genommen; wenn von der Gewerbefreiheit eine besondere Handelsfreiheit unterschieden werden wollte etc."

2. Kapitel.

Die heutige Tragweite.

§ 1.

Im allgemeinen.

Fraglich ist, ob die Handels- und Gewerbefreiheit der BV von 1874 die freie Erwerbstätigkeit auch dem Ausländer gewährleistet. Das Bundesgericht hält dafür, das Freiheitsrecht sei nur dem Schweizerbürger garantiert[1]). Auf Art. 31 berufen können sich physische wie juristische Personen[2]), Frauen wie Männer[3]) ohne Rücksicht auf ihre Handlungsfähigkeit[4]).

---

[1]) Der Ausländer würde dann des Schutzes des Art. 31 BV teilhaftig auf Grund von Niederlassunsgsverträgen, die den Ausländer in Bezug auf die Handels- und Gewerbefreiheit dem Schweizerbürger gleichstellen. Die bundesgerichtliche Judikatur betr. Grundsätzliches über die Geltung der Verfassungsgrundsätze für Ausländer: BGE 7/513, Betr. Art. 31: BGE 48/I/50; ebenso Schollenberger J. J., Grundriß des Staats- und Verwaltungsrechts der Schweiz. Kantone, I. Band, Das Staatsrecht, Zürich 1900, S. 33, Kommentar, S. 275, Das Bundesstaatsrecht der Schweiz, 2. Aufl., Berlin 1920, S. 132/133; Salis II/S. 346; Lampert, Bundesstaatsrecht, S. 65; Keller, Diss., S. 14; Baumgartner, Diss., S. 14.

Anderer Meinung ist Affolter A., Die individuellen Rechte nach der bundesgerichtlichen Praxis, 2. Aufl., Zürich 1915, S. 96; nach ihm gilt Art. 31 auch für den Ausländer.

Nach Schollenberger, Verwaltungsrecht, I/S. 34, Bundesstaatsrecht S. 133 stehen grundsätzlich die Freiheitsrechte auch dem Ausländer zu, die keine bestimmte Beziehung zum Staat haben, die idealer Natur sind. (Glaubens- und Gewissensfreiheit, Recht zur Ehe etc.)

[2]) Bertheau, Diss. S. 106; Schollenberger, Bundesstaatsrecht, S. 134; Keller, Diss., S. 14; Baumgartner, Diss., S. 16.

[3]) BGE 47/I/153; Bertheau, Diss., S. 104; Schollenberger, Bundesstaatsrecht, S. 133; Keller, Diss., S. 14; Baumgartner, Diss., S. 16, 122.

[4]) Bertheau, Diss., S. 105; Schollenberger, Bundesstaatsrecht, S. 134; Burckhardt, Kommentar, S. 252/253; Keller, Diss., S. 14; Baumgartner, Diss., S. 16.

Die privatrechtlichen Normen über die Handlungsfähigkeit bilden keine

Art. 31 gewährleistet das wirtschaftliche System der freien Konkurrenz; er beruht auf dem Gedanken, daß der freie Wettbewerb die zweckmäßigste Ordnung des Wirtschaftslebens sei[5]). Die Handels- und Gewerbefreiheit ist aber nicht schrankenlos. Art. 31 anerkennt in seinen Vorbehalten die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung. So werden staatliche Monopole und polizeiliche Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit vorbehalten.

Unzulässig ist eine rechtliche wie eine tatsächliche Beschränkung der Privattätigkeit, die gegen den freien Wettbewerb gerichtet ist und sich nicht aus polizeilichen Gründen rechtfertigen läßt. Art. 31 richtet sich aber auch gegen den Ausschluß der Privattätigkeit durch das rechtliche oder das tatsächliche Monopol. Das rechtliche Monopol ist unzulässig, wenn nicht in der BV Art. 31 oder in andern Artikeln Ausnahmen begründet werden[6]), das tatsächliche Monopol ist verfassungswidrig, wenn es von Staat oder Gemeinden aus wirtschaftspolitischen oder fiskalischen, nicht aus polizeilichen Gründen beansprucht wird[7]).

§ 2.

Das sachliche Anwendungsgebiet.

Zu unterscheiden ist zwischen rechtlichen und tatsächlichen Monopolen.

Ein rechtliches Monopol wird begründet durch einen Rechtssatz, der die private Tätigkeit ausschließt, während das tatsächliche Monopol dadurch entsteht, daß der Staat durch eigene Inanspruchnahme eine bestimmte private Erwerbstätigkeit verunmöglicht, sie aber nicht grundsätzlich ausschließt.

Art. 31 BV gewährt dem erwerbstätigen Privaten auch Schutz gegenüber rein tatsächlicher Beeinträchtigung seiner Erwerbstätigkeit durch den Staat. Wäre tatsächliche Beschränkung unbegrenzt zulässig, so würde der gewährleistete freie Wettbewerb illusorisch, da es der dem Privaten überlegene Staat in der Hand hätte, durch eigene Erwerbstätigkeit den Privaten zu erdrücken[8]).

Einschränkung des Grundsatzes; unsicher in dieser Frage ist das Bundesgericht: BGE 47/I/153.

[5]) Neueste Entscheide: BGE 45/I/357; 47/I/40; 251.

[6]) Eine besondere Stellung nehmen die kantonalen Jagd-, Fischerei- und Bergbauregalien ein, die in der BV nicht erwähnt werden; vergl. unten S. 16.

[7]) BGE 47/I/252.

[8]) Vergl. Burckhardt, Kommentar, S. 257. Unbegreiflich ist die Ansicht

Dieser Schutz gegenüber tatsächlicher Beeinträchtigung ist aber nicht absolut[9]). Nicht gegen die Handels- und Gewerbefreiheit verstößt faktische Monopolisierung eines Gewerbes, zu dessen Betrieb öffentlicher Grund und Boden in einem über den jedermann zustehenden Gemeingebrauch hinausgehenden Maße in Anspruch genommen werden muß[10]). Der Private besitzt hier eben kein Recht auf Benutzung des öffentlichen Areals.

Auch tatsächliche Beeinträchtigung einer privaten Erwerbstätigkeit, bei der kein gesteigerter Gemeingebrauch von öffentlichem Grund und Boden vorliegt, durch den Staat verstößt nicht auf jeden Fall gegen die Handels- und Gewerbefreiheit. Wenn der Staat eine solche Gewerbetätigkeit beginnt, weiß er im Voraus nicht, ob dadurch in der Folge die private Erwerbstätigkeit tatsächlich eingeengt oder gar erdrückt wird oder nicht. Wenn Art. 31 BV sich gegen jede faktische Beeinträchtigung wendete, müßte daher konsequenterweise dem Staate jede Erwerbstätigkeit verschlossen sein, die nicht als Vor-

---

von Baumgartner, Diss., S. 59/60: „Es ist nun nicht einzusehen, warum nicht auch der Staat, wenn er als Gewerbetreibender auftritt und dabei nur Mittel anwendet, die an sich jedem Privaten zustehen, ein tatsächliches Monopol sollte erringen können, ohne mit der Handels- und Gewerbefreiheit in Konflikt zu geraten." Eine solch weitgehende Interpretation würde das Freiheitsrecht des Bürgers wertlos machen. Auch wenn der Staat nicht mit Herrschaftsgewalt auftritt, ist er durch seine wirtschaftliche und rechtliche Sonderstellung dem Privaten derart überlegen, daß seine Gewerbetätigkeit den freien Wettbewerb verunmöglicht.

[9]) Vergl. Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 382. Anders Keller, Diss., S. 18: „Daß tatsächliche Beschränkung ohne verfassungsmäßige Ermächtigung die Gewerbefreiheit verletzt, erhellt aus der notorischen Verfassungswidrigkeit solcher Gewerbebesteuerung, welche den Wettbewerb, die Rentabilität des besteuerten Gewerbes in Frage stellt." Dies beweist jedoch nur die Verfassungswidrigkeit tatsächlicher Beschränkung aus fiskalischen Gründen. Übrigens ist Gewerbebesteuerung, die die Rentabilität eines Gewerbes in Frage stellt, nicht „notorisch verfassungswidrig"; vergl. Burckhardt, Kommentar, S. 273.

[10]) Vergl. Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 382, 576; Eder, Diss., S. 35/38; Baumgartner, Diss., S. 63; Frank, Diss., S. 29 versteht unter ‚faktischem Monopol" unrichtigerweise nur dieses Monopol, das auf dem Verfügungsrecht über den öffentlichen Grund und Boden beruht. Diese Monopole sind aber nur ein Teil der tatsächlichen Monopole. An anderer Stelle wird unrichtigerweise behauptet, jede tatsächliche Beeinträchtigung sei vor Art. 31 BV zulässig. So S. 19: „Geschützt ist ferner die Gewerbefreiheit nur gegen unmittelbar rechtliche, nicht aber gegen tatsächliche Beeinträchtigung".

behalt zur Handels- und Gewerbefreiheit in der BV verzeichnet wäre. Das ist nun sicher nicht der Sinn des Freiheitsrechtes. Eine tatsächliche Beeinträchtigung der Handels- und Gewerbefreiheit durch den Staat, die bis zum tatsächlichen Monopol führen kann, ist mit Art. 31 BV immer dann in Einklang, wenn sie aus polizeilichen[11]), nicht aus finanz- oder wirtschaftspolitischen Gründen die private Erwerbstätigkeit einschränkt oder ausschließt[12]).

Mit den zulässigen faktischen Monopolen dürfen nicht verwechselt werden die Polizeimonopole. Darunter sind zu verstehen rechtliche Monopole[13]), die entstanden sind aus polizeilichen Verfügungen über die Ausübung von Handel und Gewerbe. Das Gemeinsame bei tatsächlichen Monopolen und Polizeimonopolen liegt darin, daß in beiden Fällen polizeiliche Gründe die Verstaatlichung rechtfertigen. Während aber das tatsächliche Monopol dem Privaten die Erwerbstätigkeit nicht verbietet, untersagt das Polizeimonopol dem Privaten die Ausübung des monopolisierten Gewerbes. Und zwar ist dieses Verbot entstanden dadurch, daß im öffentlichen Interesse die Ausübung der Erwerbstätigkeit bis zum Ausschluß reglementiert worden ist, worauf dann der Staat in die Tätigkeit eintrat. Über die Zulässigkeit dieser Polizeimonopole vergl. Seite 11 und Seite 16.

I. Die rechtlichen Monopole des Bundes.

Die Handels- und Gewerbefreiheit schließt rechtliche Monopole grundsätzlich aus. Zulässig sind sie einzig auf Grund einer Bestimmung der BV[14]).

---

[11]) Auch wenn polizeiliche Gründe für die staatliche Gewerbetätigkeit, die die private Gewerbetätigkeit faktisch beeinträchtigt, vorliegen, so sollte doch der Staat dieses Gewerbe nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung betreiben: vergl. Burckhardt, Kommentar, S. 256, Eder, Diss., S. 43.

[12]) Die tatsächliche Beschränkung durch Gewerbebesteuerung ist daher nur mit Art. 31 BV vereinbar, wenn ein Vorbehalt zum Freiheitsrecht in der Verfassung enthalten ist: vergl. unten S. 23.

[13]) Frank, Diss., S. 34. (erwähnt ohne Stellungnahme in den BGE 47/I/253.) Als tatsächliches Monopol betrachtet sie Fleiner, Institutionen, S. 318, Bundesstaatsrecht, S. 382; Eder, Diss., S. 17; Keller, Diss., S. 17 will sie weder zu den rechtlichen noch zu den tatsächlichen Monopolen rechnen.

[14]) Bertheau, Diss., S. 128; Burckhardt, Kommentar, S. 254; Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 382. Völlig unrichtig ist die Meinung von Baumgartner, Diss., S. 51, es seien Bundesmonopole vor Art. 31 BV zulässig auch

Die BV begründet folgende Bundesmonopole: Art. 32 bis das Alkoholmonopol, Art. 36 das Post- und Telegraphenmonopol, Art. 38 das Münzmonopol, Art. 39 das Banknotenmonopol und Art. 41 das Pulvermonopol.

Post-, Münz- und Pulvermonopol bestanden schon im vorhelvetischen Staatenbund. Die Helvetik dachte nicht daran, mit den Beschränkungen von Handel und Gewerbe auch die Staatsmonopole der ehemaligen Stände zu beseitigen. Sie wurden vom neuen Staate übernommen[15]). 1803 gingen diese Monopole wieder an die Kantone zurück, von denen sie der Bund 1848 übernahm.

Der Telegraph wurde 1851, das Telephon 1878 ursprünglich vom Bunde monopolisiert. Das Alkoholmonopol datiert vom Jahre 1887, während das Monopol der Notenemission dem Bunde 1891 überwiesen wurde.

Kein rechtliches Monopol des Bundes wurde durch das Ausführungsgesetz zum Art. 34 bis BV, durch das Bges. über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13. Juni 1911 geschaffen[16]). Dies ergibt sich daraus, daß es nach Art. 74 dem Versicherten gestattet ist, sich für den Teil des Lohnausfalls, den die Unfallversicherungsanstalt nicht deckt, bei einem privaten Unternehmen versichern zu lassen[17]).

Die Einführung von Polizeimonopolen auf Grund des Art. 34 ter, der dem Bund das Recht zur Gewerbegesetzgebung verleiht, ist ausgeschlossen. Art. 34 ter ist dahin zu verstehen, daß der Bund die Handels- und Gewerbefreiheit durch polizeiliche Verfügungen beschränken darf, nicht aber zur Verstaatlichung eines Gewerbes schreiten darf[18]).

1. Das Alkoholmonopol.

Für den Umfang des auf Art. 32 bis und 31 lit. b BV beruhenden Alkoholmonopols[19]) ist heute maßgebend das Bges. vom 19. Juni

---

ohne Verfassungsbestimmung; nur zur Abgrenzung der Bundes- gegenüber der kantonalen Kompetenz sei die Verfassungsbestimmung erforderlich. Die zur Stützung seiner Ansicht von Baumgartner auf S. 52 zitierte Bundesgerichts-Praxis bezieht sich nur auf kantonale Monopole!

[15]) So auch das Salzmonopol, das seit 1803 wieder den Kantonen zusteht.

[16]) AS 28/353. Vergl. Burckhardt, Kommentar, S. 311. Unrichtig Eder, Diss., S. 14; Baumgartner Diss., S. 51.

[17]) Frank, Diss., S. 20.

[18]) Burckhardt, Kommentar, S. 315; Keller, Diss., S. 30.

[19]) Schollenberger, Kommentar, S. 291/292 und Fleischmann E., Das Ge-

1900[20]). Das Monopol umfaßt das alleinige Recht des Bundes zur Herstellung und zur Einfuhr gebrannter Wasser. Zur Sicherung des Monopols ist verboten, monopolfreie Stoffe mit monopolpflichtigen zusammen in Gärung zu versetzen oder zu Zwecken der Alkoholgewinnung zu vermischen. Dem Einfuhrmonopol unterliegen auch Erzeugnisse, die gebrannte Wasser enthalten oder mittelst solcher hergestellt wurden.

Nicht monopolpflichtig ist die Verarbeitung gebrannter Wasser und das Brennen von einheimischen Trauben, Trauben- oder Obstweinen, Trauben- oder Obsttrestern, Wein- oder Mosthefen, Kern-, Stein- oder Beerenobst und Enzianwurzeln[21]).

Den Monopolalkohol führt der Bund zum größten Teil selbst ein. Für gewisse Sorten (Branntweine, Liköre etc.) wird die Einfuhr Privatpersonen gestattet. Die Herstellung wird vom Bund nicht selbst besorgt, sondern durch Lieferungsverträge an einheimische Brennereien vergeben.

2. Das Postmonopol.

Die BV von 1874 erklärt im Art. 36 das Postwesen in Verbindung mit dem Telegraphenwesen als Bundessache. Maßgebend für den Umfang des Monopols ist heute das Bges. betr. das Postwesen vom 5. April 1910[22]). Unter das Postregal, das nur einen Teil der

---

treidemonopol in der Schweiz, Zürich 1921, S. 32 bestreiten die Verfassungsmäßigkeit des Alkoholmonopols, da Art. 31 BV die freie Konkurrenz garantiere; Art. 32 bis sehe das Monopol nicht vor und der Vorbehalt b) des Art. 31 verweise lediglich auf Art. 32 bis. Demgegenüber ist festzustellen, daß der Vorbehalt in Art. 31 g e r a d e d e s h a l b eingefügt wurde, um eine verfassungsmäßige Grundlage für das Bundesmonopol zu erhalten, da Art. 32 bis hiefür nicht genügend schien. Vergl. Salis, III/S. 791.

[20]) AS 18/297. Erweitert durch das Bges. vom 22. Juni 1907: AS 23/663. Am 3. Juni 1923 wurde eine Revision der Art. 31 und 32 bis, die die gesamte Brennerei dem Bundesmonopol unterstellen wollte, vom Volke verworfen: AS 39/185.

Eine Initiative auf Einführung eines Art. 32 quater, der die Kantone und Gemeinden ermächtigt, auf ihrem Gebiete die Fabrikation und den Verkauf gebrannter Wasser zu verbieten, kam bis heute nicht zur Abstimmung. Vergl. BBl. 1922/I/329.

[21]) Vollziehungsverordnung vom 24. Dez. 1900: AS 18/310.

[22]) AS 26/1015. Das neue Bges. über den Postverkehr, das die Regalpflicht neu umschreibt, ist bis heute in der Bundesversammlung noch nicht bereinigt. Vergl. Botschaft und Entwurf des Brates: BBl 1921/IV/685 f.,

zum „Postwesen“ gehörenden Geschäfte umfaßt, fällt nach diesem Gesetz die regelmäßige[23]) und periodische Beförderung von Personen[24]), der Transport von verschlossenen Sendungen bis zu 5 kg Gewicht (Pakete, Geld usw.) und von Karten mit schriftlichen Mitteilungen (Postkarten) und verschlossenen Briefen[25]).

Die regalpflichtigen Karten, Briefe und Sendungen dürfen im Ortsverkehr vom Eigentümer oder von einem durch diesen hiezu besonders Beauftragten versandt und vertragen werden, wenn die Beförderung nicht gewerbsmäßig erfolgt. Nicht gegen das Monopol verstößt ferner ein Versenden und Vertragen dieser Gegenstände im Ortsverkehr aus bloßer Gefälligkeit, also nicht gegen Bezahlung. Dann ermächtigt das Bges. den Brat, regalpflichtige Botenverbindungen, die vorzugsweise örtlichen oder industriellen Bedürfnissen dienen, unter Festsetzung bestimmter Grenzen zu gestatten.

Für die regelmäßige und periodische Beförderung von Personen mittels Fuhrwerken, Eisenbahnen, Schiffen, Automobilen und Luftfahrzeugen erteilt der Bund Konzessionen.

3. Das Telegraphen- und Telephonmonopol.

Das auf dem gleichen Verfassungsartikel, wie das Postmonopol, auf Art. 36 BV. beruhende Telegraphen- und Telephonmonopol, wird heute im Bges. betr. den Telegraphen- und Telephonverkehr vom 14. Oktober 1922 umschrieben[26]). Das Regal umfaßt jede Erstellung und jeden Betrieb von Sende- und Empfangseinrichtungen und von

---

780 f. Der Entwurf formuliert die bisherige Regalpflicht neu, um die Umgehung zu erschweren und ändert in folgendem den Umfang des Monopols: Nur noch gewerbsmäßige, regelmäßige Personenbeförderung, die nicht einem Nichttransportgewerbe als notwendiger Hilfsbetrieb dient, untersteht dem Monopol. Auch das Befördern o f f e n e r Briefe mit geschriebenen Mitteilungen und ausländischer Zeitungen ist regalpflichtig. Von der Beförderung aus Gefälligkeit ist nicht mehr die Rede. Der Bundesrat wird allgemein ermächtigt, Ausnahmen vom Regal zu gestatten.

[23]) Vergl. BGE 47/I/528.

[24]) Die Befugnis des Bundes zur Vorschrift von Konzessionen für den E i s e n b a h n b e t r i e b läßt sich hieraus ableiten. Ein besonderes Eisenbahnmonopol als Beschränkung des Art. 31 BV ist daher nicht zu betrachten. Art. 26 BV weist dem Bund das Gesetzgebungsrecht über den Bau und Betrieb von Eisenbahnen zu. Der Bund erteilt Konzessionen. Vergl. Burckhardt, Kommentar, S. 326.

[25]) Der Transport von Zeitungen ist seit 1910 nicht mehr regalpflichtig.

[26]) AS 39/13.

Anlagen jeder Art, die der elektrischen oder radio-elektrischen Zeichen-, Bild- oder Lautübertragung dienen, gleichgültig ob diese Gedankenübermittlung regelmäßig oder nur gelegentlich, gewerbsmäßig oder nicht gewerbsmäßig erfolgt.

Ausgenommen vom Regal ist die Telegraphie und Telephonie im Eisenbahnbetrieb, für militärische Zwecke oder telegraphischer und telephonischer Verkehr, der den Grund und Boden des Eigentümers nicht überschreitet. Weitere Ausnahmen kann der Bundesrat gestatten.

Der Bund erteilt Konzessionen für die Erstellung von regalpflichtigen (elektrischen und radioelektrischen) Einrichtungen. Die Telegraphie und der öffentliche Telephonverkehr werden vom Bunde allein in Anspruch genommen, dagegen werden für Privatleitungen zum Betrieb von Telephonapparaten, elektrischen Läuteeinrichtungen, Uhren, Wasserstandsanzeigern etc. Betriebskonzessionen erteilt. Die drahtlose Telegraphie und Telephonie wurde bis heute vom Bunde nicht selbst ausgeübt. Konzessionen für Empfangsstationen werden seit 1911 erteilt. Eine rückkaufbare Konzession zur Erstellung und zum Betrieb einer Sendestation wurde 1921 auf 25 Jahre erteilt[27]).

4. Das Münzprägemonopol.

Art. 38 Abs. 2 der BV von 1874 verleiht dem Bunde das ausschließliche Recht der Münzprägung. Die Herstellung von Münzen, die der Bund kraft seiner Münzhoheit zum gesetzlichen Zahlungsmittel erklärt hat[28]), durch Private ist verboten[29]).

Gegen eine Prägegebühr kann sich der Private Goldmünzen (im Mindestbetrag von Fr. 100 000) durch die eidgenössische Münzstätte ausprägen lassen[30]).

5. Das Banknotenmonopol.

Nach Art. 39 BV steht dem Bund das alleinige Recht zur Ausgabe von „Banknoten und andern gleichartigen Geldzeichen“[31]) zu.

---

[27]) Geschäftsbericht des Bundesrates für 1921, S. 991.

[28]) Die vom Bund zu prägenden Münzsorten sind verzeichnet im Bges. über das eidg. Münzwesen, vom 7. Mai 1850: AS 1/305.

[29]) vergl. Burckhardt, Kommentar, S. 339; Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 699.

[30]) Regulativ betr. die Prägung von Goldmünzen für Rechnung dritter Personen, vom 11. November 1921: AS 37/792.

[31]) Papiergeld, Kassascheine, Münzzertifikate und andere solche „Geld-

Im Bges. über die Schweiz. Nationalbank vom 6. Oktober 1905[32]) wurde eine eigentümliche Mischung von Privat- und Staatsbank geschaffen, der (vorerst bis 20. Juni 1927[33]) das ausschließliche Recht der Ausgabe von Noten[34]), eines abstrakten Summenversprechens der Notenbank[35]), das als Ersatzmittel für Geld umläuft, erteilt wurde.

6. Das Pulvermonopol.

In der BV von 1874 wird im Art. 41 Fabrikation und Verkauf von Schießpulver dem Bunde vorbehalten. Das Pulvermonopol wird im Art. 31 von der Handels- und Gewerbefreiheit ausgenommen. Jedes als Schießpulver in Feuerwaffen brauchbare Fabrikat (gleichgültig ob es zu diesem Zweck bestimmt ist oder nicht) ist, ohne Rücksicht auf seine Zusammensetzung, regalpflichtig[36]). Dem Monopol unterliegen auch Treibmittel als Bestandteile von Halb- und Fertigfabrikaten.

Neben eigener Fabrikations- und Handelstätigkeit erteilt der Bund Konzessionen für Herstellung und Handel.

II. Die kantonalen rechtlichen Monopole[37]).

Kantonale rechtliche Monopole, die keinen polizeilichen Zweck verfolgen, sind unzulässig. Ausnahmen müssen ihre Begründung in der BV finden. In Art. 31 lit. a nimmt die BV das kantonale Salzregal von der Handels- und Gewerbefreiheit aus; Jagd-, Fi-

---

ersatzmittel". (Wertpapiere, die geeignet sind im Verkehr das gesetzliche Zahlungsmittel zu vertreten.)

[32]) AS 22/47. Revidiertes Nationalbankges. v. 7. April 1921: AS 37/581.

[33]) Revidiertes Nationalbankges., Art. 75.

[34]) „Banknoten sind unverzinsliche, unbefristete auf einen bestimmten (runden) Betrag lautende Zahlungsversprechen an den Inhaber mit gesetzlich vorgeschriebener Deckung": Burckhardt, Kommentar, S. 343.

[35]) Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 700.

[36]) BRB. betr. die Anwendung des Pulverregals vom 30. Mai 1919: AS 35/395. Maßgebend ist immer noch das Bges. 30. April 1849: AS 1/165, mit dem Ergänzungsges. 26. Juli 1873: AS 11/253. Vergl. Burckhardt, Kommentar, S. 355.

[37]) Die kriegszeitlichen kantonalen Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit werden in dieser Arbeit nicht besprochen; wir erwähnen hier kurz die Beschränkungen aus der Vorkriegszeit, damit die Tragweite des Freiheitsrechtes der Vorkriegszeit, dessen Beeinträchtigung durch das Notverordnungsrecht des Bundes zu behandeln ist, klar ersichtlich wird.

scherei- und Bergbauregal werden als von der BV stillschweigend ausgenommen betrachtet.

Alle diese aus dem kantonalen staatlichen Hoheitsrecht fließenden Monopole wollte man bei der Verfassungsrevision von 1874 den Kantonen lassen. Während im Art. 31 das Salzregal vom Freiheitsrecht ausgenommen wurde, wurde vergessen das Jagd-, das Fischerei- und das Bergbauregal als Vorbehalte zur Handels- und Gewerbefreiheit in der Verfassung zu erwähnen. Da man nicht daran dachte, die Kantone dieser Regale zu berauben, sind sie anzusehen als stillschweigend vorbehaltene rechtliche Monopole. Mit solcher Begründung können natürlich nicht neue rechtliche Monopole eingeführt werden[38]).

Die oben S. 10 definierten Polizeimonopole sind rechtliche Monopole. Sie sind daher nur zulässig, wenn sie in der BV vom Freiheitsrecht des Art. 31 ausgenommen werden. Der Vorbehalt findet sich in Art. 31 lit. e. Die hier den Kantonen vorbehaltenen handels- und gewerbepolizeilichen Vorschriften dürfen bis zum Ausschluß der Privattätigkeit[39]) und zur Übernahme des Gewerbes durch den Staat, dem Polizeimonopol führen, jedoch nur dann, wenn der mit dem Monopol verfolgte polizeiliche Zweck nicht auf minder einschränkende Weise zu erreichen ist[40]). Aus diesem Grund ist die Er-

---

[38]) Bertheau, Diss., S. 131; Eder, Diss., S. 27.

[39]) Burckhardt, Kommentar, S. 263, Baumgartner, Diss., S. 43, S. 49; anders Schollenberger, Kommentar, S. 281, Fleischmann, Getreidemonopol, S. 34. Mit anderer, m. E. unrichtiger Argumentation, kommt Eder, Diss., S. 34/35 ebenfalls zur Anerkennung der Polizeimonopole.

Keller, Diss., S. 17 sieht in diesem Ausschluß der Privattätigkeit eine Beeinträchtigung der Handels- und Gewerbefreiheit, die durch besonderen Vorbehalt in der BV zu begründen wäre. Art. 31 lit. e bietet nun wohl genügende Grundlage. Entgegen der Ansicht von Keller, S. 30/31 darf die polizeiliche Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit bis zur Gewerbeverstaatlichung führen. Aus dem Wortlaut von Art. 31, lit. e, daß Verfügungen über Ausübung von Handel und Gewerbe vorbehalten seien und daß diese Verfügungen nicht zur Beeinträchtigung des Grundsatzes führen dürfen, ist keineswegs zu schließen, daß ein Polizeimonopol den Art. 31 verletze. Der Begriff der Gewerbepolizei schließt das aus polizeilichen Beschränkungen entstandene Monopol nicht aus. Der „Grundsatz der Nichtbeeinträchtigung der Handels- und Gewerbefreiheit" ist nur in Frage bei anderen als polizeilichen Beschränkungen des Freiheitsrechtes. Vergl. BGE 47/I/41.

[40]) Frank, Diss., S. 34, 42, Baumgartner, Diss., S. 43. Zu den Polizeimonopolen gehören: Schlachthauszwang, Kehrichtabfuhrmonopol etc.

teilung einer Konzession zur Ausübung eines vom Staate aus polizeilichen Gründen monopolisierten Gewerbes als verfassungswidrig zu erklären[41]). Denn wenn der Staat die Privattätigkeit ausschaltet und das Recht zur Ausübung konzediert, hätte er seinen polizeilichen Zweck auch schon dadurch erreichen können, daß er das Recht zur Erwerbstätigkeit dem Privaten gelassen, diesen aber strengen Polizeivorschriften unterworfen hätte. Die finanzielle Ausnützung eines Polizeimonopols ist keine Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit[42]).

§ 3.

Die polizeilichen und fiskalischen Beschränkungen der privaten Erwerbstätigkeit.

I. Die polizeilichen Beschränkungen[43]).

In Art. 31 lit. c, d und e und in Art. 34ter BV werden gewerbepolizeiliche Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit vorbehalten. Unter polizeilicher Beschränkung ist eine Vorschrift zu verstehen, die das Einzelrecht im Interesse der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit durch einen den Verhältnissen entsprechenden Eingriff beschränkt[44]). Die Folgen des freien Wettbewerbs selbst dürfen nicht bekämpft werden, da Art. 31 eben diesen Wettbewerb gewährleisten will[45]). Aus diesem Grunde ist die staatliche Festsetzung der Preise, die sich nicht durch polizeiliche Gründe

---

[41]) Vergl. Burckhardt, Kommentar, S. 258. Unrichtig Eder, Diss., S. 31/33. Verfassungswidrig ist daher der Konzessionszwang für Kaminfeger und Friedhofgärtner. Die Verfassungswidrigkeit wird bestritten unter Hinweis darauf, daß es sich bei diesen Gewerben um Amtstätigkeiten handle. Allein dies trifft nicht zu: vergl. Affolter, a.a.O., S. 102, „amtsähnliche Tätigkeit".

[42]) Frank, Diss., S. 34, Eder, Diss., S. 45.

[43]) Es werden hier die kantonalen Beschränkungen deshalb etwas ausführlich besprochen, weil hier eine reiche Praxis den Umfang der zulässigen Beschränkungen festgelegt hat. Da die gewerbepolizeilichen Kompetenzen des Bundes gegenüber Art. 31 BV die gleiche Tragweite besitzen, läßt sich aus dem Umfang der kantonalen Gewerbepolizeivorschriften feststellen, wie weit die Handels- und Gewerbefreiheit durch das eidgenössische Notverordnungsrecht beschränkt wurde.

[44]) „Die Beschränkung der individuellen Freiheit darf nie das absolut erforderliche Maß überschreiten." Fleiner, Institutionen, S. 376.

[45]) Bertheau, Diss., S. 116; Burckhardt, Kommentar, S. 260.

rechtfertigen läßt, unzulässig[46]). Der freie Wettbewerb, den Art. 31 garantiert, hat besonders auch die Rechtsgleichheit zur Voraussetzung[47]).

Während das Staatsmonopol das Recht auf Zulassung zum monopolisierten Gewerbe ausschließt[48]), wird durch die Gewerbepolizei nur die Ausübung des Gewerbes beschränkt, das Recht auf Zulassung bleibt grundsätzlich unbeschränkt[49]). Die Zahl der in einem nicht monopolisierten Gewerbe Berufstätigen darf daher nicht begrenzt werden[50]). Die einzige Ausnahme besteht gemäß Art. 31 lit. c im Wirtschaftsgewerbe in der Form des Bedürfniszwanges.

1. Die Beschränkung in der Zulassung.

Nach Art. 31 lit. c können die Kantone das Wirtschaftsgewerbe und den Kleinhandel mit geistigen Getränken den durch das öffentliche Wohl geforderten Beschränkungen unterwerfen. Nach der Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung ist sie dahin auszulegen, daß die Zahl der Wirtschaften nach dem Bedürfnis beschränkt werden darf[51]). Ob ein Bedürfnis vorhanden sei, bestimmt die kantonale Verwaltungsbehörde, wobei sie dem Begriff „Bedürfnis", wie ihn das eidgenössische Recht versteht, Rechnung zu tragen hat[52]). Nicht der Bedürfnisklausel

---

[46]) Bertheau, Diss., S. 114; Burckhardt, Kommentar, S. 261; Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 383.

[47]) Bertheau, Diss., S. 117; Burckhardt, Kommentar, S. 262; Baumgartner, Diss., S. 35.

[48]) Bertheau, Diss., S. 128.

[49]) Bertheau, Diss., S. 103, 106; Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 381; Keller, Diss., S. 13.

[50]) Burckhardt, Kommentar, S. 260; Baumgartner, Diss., S. 29/32.

[51]) Burckhardt, Kommentar, S. 277; Meyer, Die rechtliche Stellung des Wirtschaftsgewerbes nach schweiz. Recht, Diss. iur, Zürich 1919, S. 37 f.; BGE 42/I/120; 45/I/414; Baumgartner, Diss., S. 137 ff.

Der Bedürfniszwang ist nur im Wirtschaftsgewerbe gestattet: BGE 47/I/41; Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 385.

Ob eine Bahnhofwirtschaft ein Bedürfnis des Eisenbahnverkehrs sei, entscheidet der Bund; die Verneinung des Bedürfnisses hindert aber den Kanton nicht, von seinem Gesichtspunkt aus ein Bedürfnis anzuerkennen und die Polizeierlaubnis zu gewähren. Vergl. Burckhardt, Kommentar, S. 221; Meyer, Diss., S. 50.

[52]) Burckhardt, Kommentar, S. 279; Meyer, Diss., S. 38/39. „Aus der

unterstehen die alkoholfreien Wirtschaften[53]), wohl aber die Gasthöfe, sofern mit dem Betrieb eines Gasthofes die Ausübung des Wirtschaftsgewerbes verbunden ist. Die Polizeierlaubnis wird in diesem Falle nicht versagt werden dürfen, wenn kein Bedürfnis nach einer Wirtschaft, wohl aber ein solches nach einem Gasthof besteht[54]). Bei der Erteilung der Polizeierlaubnis[55]) zur Ausübung des Wirtschaftsgewerbes ist der Rechtsgleichheit Rechnung zu tragen[56]). Die Bedürfnisklausel ist nach Art. 31 lit. c auf dem Wege der Gesetzgebung einzuführen[57]).

2. Die Beschränkung in der Ausübung.

a) Beschränkung durch den Bund.

Art. 34ter BV ermächtigt den Bund, auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen. Bis zur Annahme dieses Verfassungsartikels im Jahre 1908 war der Bund nicht allgemein kompetent zum Erlaß gewerbepolizeilicher Vor-

---

bundesrechtlichen Gewährleistung der Handels- und Gewerbefreiheit ergibt sich ohne weiteres die Befugnis des Bundes, die Schranken dieser Freiheit zu normieren." BGE 42/I/256.

[53]) Burckhardt, Kommentar, S. 278; Meyer, Diss., S. 41; Baumgartner, Diss., S. 134/135; BGE 38/I/59; 40/I/35, 41/I/48.

[54]) Burckhardt, Kommentar, S. 279; Meyer, Diss., S. 43: Die Bedürfnisklausel finde nur Anwendung, wenn das Wirtschaftsgewerbe über das Beherbergungsgewerbe überwiege (so die bundesrätliche Praxis); das Beherbergungsgewerbe sei ein freies Gewerbe. In Wirklichkeit ist nun aber das Beherbergungsgewerbe kein freies Gewerbe: da es vom Wirtschaftsgewerbe nicht loszulösen ist, fordert das öffentliche Interesse diese Beschränkung. Meyer selbst widerspricht sich, wenn er die Bedürfnisklausel bei Überwiegen des Wirtschaftsgewerbes fordert, denn auch in diesem Fall besteht ein Beherbergungsgewerbe, das eben tatsächlich nicht frei ist.

[55]) Um eine solche handelt es sich, nicht um eine Konzession, wie Bertheau, Diss., S. 203 annimmt. Die Zulassung zum Wirtschaftsgewerbe ist allerdings beschränkt, aber nur beim Ausschluß der Zulassung, dem Staatsmonopol, kann durch Konzession ein Recht verliehen werden, das der Private vorher nicht besaß. Die Polizeierlaubnis gewährt kein neues Recht, sondern stellt das Nichtbestehen des polizeilichen Hindernisses fest. (vergl. Fleiner, Institutionen, S. 382). Positiv wird in unserem Falle das Bestehen des Bedürfnisses festgestellt.

[56]) Näheres bei Meyer, Diss., S. 57 f.

[57]) Bertheau, Diss., S. 210; Burckhardt, Kommentar, S. 280; Meyer, Diss., S. 64; BGE 45/I/414.

schriften[58]). Art. 31 lit. e bezieht sich nur auf kantonale Verfügungen[59]). Zum Erlaß sanitätspolizeilicher Verfügungen ist der Bund gemäß Art. 69 befugt. Weiter stehen dem Bund aus folgenden Verfassungsartikeln gewerbepolizeiliche Kompetenzen zu: Art. 24, Wasserbau- und Forstpolizei, 24bis, Nutzbarmachung der Wasserkräfte, 24ter, Schiffahrtpolizei, 25, Fischerei- und Jagdpolizei, 25bis Schächtverbot, 32bis, Alkoholgesetzgebung, 32ter, Absinthverbot, 33, Befähigungsausweise für wissenschaftlche Berufsarten, 34, Polizeivorschriften betr. Fabrikwesen, Auswanderungsagenturen und Versicherungsunternehmen, 35, Verbot der Spielbanken und Vorschriften betr. Lotterien, 37bis, Automobil- und Fahrradverkehr, 37ter, Luftschiffahrt, 40, Maß- und Gewichtspolizei, 69bis, Nahrungsmittelpolizei.

Durch Art. 34ter erhielt der Bund allgemeine Kompetenz zu gewerbepolizeilichen Vorschriften. „Gewerbe" im Sinne des Art. 34 entspricht nicht dem Begriff „Handel und Gewerbe" des Art. 31. Durch Art. 34ter wollte man den Bund nicht ermächtigen, jede berufsmäßige private Erwerbstätigkeit einzuschränken, sondern nur den Schäden der Freiheit von Handel und Gewerbe i. e. S., also mit Ausnahme der Urproduktion[60]), entgegenzuwirken.

Während die Kantone Polizeimonopole einführen dürfen, ist es dem Bunde wohl verwehrt, die gewerbepolizeilichen Vorschriften bis zur Verstaatlichung des Gewerbes auszudehnen[61]). Auf Grund von Art. 34ter wird der Bund lediglich das Recht der Ausübung eines Berufes polizeilich beschränken dürfen; zu einer Beschränkung der Zulassung, dem Bedürfniszwang, bedürfte der Bund einer besonderen kompetenzerteilenden Verfassungsbestimmung[62]),

---

[58]) Burckhardt, Kommentar, S. 263; Keller, Diss., S. 26; Baumgartner, Diss., S. 65.

[59]) Verfassungswidrig waren daher folgende Bundesgesetze, die gestützt auf Art. 31 lit. e erlassen wurden: Bges. betr. Kontrollierung und Garantie des Feingehaltes der Gold- und Silberwaren, vom 23. Dezember 1880; (AS 5 n. F./363) Bges. betr. Handel mit Gold- und Silberabfällen, vom 17. Juni 1886; (AS 9 n. F./266) Bges. betr. Patenttaxen der Handelsreisenden vom 24. Juni 1892 (AS 13/43). Vergl. Bertheau Diss., S. 122; Burckhardt, Kommentar, S. 263; Schollenberger, Bundesstaatsrecht, S. 92.

[60]) Burckhardt, Kommentar, S. 315. Ebenso der BRat in seiner Botschaft über die III. und IV. Internat. Arbeitskonferenz: BBl. 1923 II 77.

[61]) Oben, S. 11. Burckhardt, Kommentar, S. 315; Keller, Diss., S. 29.

[62]) Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 382; anders Burckhardt, Kommentar, S. 316.

analog wie sie für die Kantone in Art. 31 lit. c besteht, während lit. e die allgemeine Kompetenz zu gewerbepolizeilichen Beschränkungen erteilt[63]).

Das Recht auf freie Erwerbstätigkeit wird durch Art. 34ter gegenüber der früheren Regelung nicht verändert[64]). Der Kanton ist zum Erlaß gewerbepolizeilicher Beschränkungen nur noch dann befugt, wenn der Bundesgesetzgeber von seinem Recht keinen Gebrauch gemacht hat[65]).

b) Beschränkung durch die Kantone.

Art. 31 lit. d behält sanitätspolizeiliche Maßregeln und lit. e behält Verfügungen über Ausübung von Handel und Gewerbe, über Besteuerung des Gewerbebetriebes und über die Benutzung der Straßen vor. Lit. d und e beziehen sich nur auf kantonale Verfügungen[66]). Der letzte Satz von lit e: „Diese Verfügungen dürfen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit selbst nicht beeinträchtigen", ist wohl dahin auszulegen, daß die Gewerbeausübung nur durch polizeiliche Vorschriften beschränkt werden dürfe[67]), und daß der Rechtsgleichheit Rechnung zu tragen sei[68]). Er will aber nicht etwa besagen, daß diese Verfügungen nicht zur Verstaatlichung eines Gewerbes führen dürften[69]).

---

[63]) Betr. die Analogie zu Art. 31 lit. e: Fleischmann, a. a. O., S. 33.

[64]) Ebenso Baumgartner, Diss., S. 67. Anders der Bundesrat in seiner Botschaft betr. das Hôtelbauverbot, vom 24. März 1924 (BBl. 1924/I/545); hier wird versucht, für die Bedürfnisklausel im Hôtelgewerbe Art. 34ter als verfassungsrechtliche Grundlage hinzustellen mit der unrichtigen Behauptung, daß dieser Art. dem Art. 31 vorgehe. Vergl. unten S. 173.

[65]) Seine Gewerbepolizeibefugnisse kann der Bund auf einem Gebiete auch nur für gewisse Punkte in Anspruch nehmen, die Regelung der übrigen Punkte aber den Kantonen überlassen. So z. B. die Polizeivorschriften auf Grund von Art. 24, 24 bis, 25, 69.

[66]) Burckhardt, Kommentar, S. 263.

[67]) Ähnlich Keller, Diss., S. 21. Nach Frank, Diss., S. 33 wäre der Sinn des Satzes weiterhin der, daß die geringstmögliche Beschränkung zu wählen sei und daß der angestrebte Zweck zu dieser Beschränkung in vernünftigem Verhältnis stehen müsse. Dieser Grundsatz der „Verhältnismäßigkeit" des Eingriffs ist nun schon ein Teil des Begriffs „Polizeigewalt": Fleiner, Institutionen, S. 376.

[68]) BGE 45/I/358.

[69]) Oben S. 16.

Art. 31 lit. d kommt rechtlich keine neue Wirkung zu, schon nach lit. e sind sanitätspolizeiliche Maßregeln zulässig[70]).

Nach ihrem Zweck lassen sich die kantonalen gewerbepolizeilichen Vorschriften einteilen in solche, die die Sicherung der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Sittlichkeit zum Ziele haben.

Die öffentliche Ordnung wird zu wahren gesucht z. B. durch Vorschriften über Schließung der Wirtschaften (Polizeistunde, Schließung zu gewissen Stunden an Sonn- und Feiertagen), über die Beschränkung des öffentlichen Tanzes auf gewisse Tage und Tageszeiten, durch Verbot gewisser gewerblicher Handlungen während des Gottesdienstes. Im Interesse der öffentlichen Ordnung kann für lärmende oder unangenehmen Geruch verbreitende Gewerbe eine angemessene Entfernung von den Wohnungen vorgeschrieben werden. Der Besuch von Kinematographentheatern darf Jugendlichen untersagt werden[71]).

Den Schutz der öffentlichen Sicherheit bezwecken die Verfügungen über den Handel mit feuergefährlichen Produkten, über den Verkauf von Waffen, über einen Gewerbebetrieb, der die öffentliche Sicherheit gefährdet. Dann gehören hierher die Polizeivorschriften im Interesse der öffentlichen Gesundheit; Vorschriften zur Bekämpfung übertragbarer oder stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten von Menschen und Tieren (Art. 31, lit. d), Vorschriften über Handel mit Arzneimitteln[72]), über Befähigungsausweise für wissenschaftliche Berufsarten[73]). Dann soziale Fürsorgemaßnahmen betr. Arbeitszeit, gesetzliche Ruhetage usw.

Zur Wahrung der öffentlichen Sittlichkeit dürfen polizeiliche Vorschriften getroffen werden, die das Publikum gegen Übervorteilung und Ausbeutung beschützen. So können der Hausierverkehr, das Trödler- und Pfandleihgewerbe, der Handel mit Stickerei-

---

[70]) Vergl. Bertheau, Diss., S. 142; Burckhardt, Kommentar, S. 268; Keller, Diss., S. 22.

[71]) Vergl. hiezu Müller H. M., Kinematograph und Gewerbefreiheit im Deutschen Reiche und in der Schweiz; Diss. iur., Leipzig 1921, S. 104 f.

[72]) Offizinelle Pflanzen: BGE 42/I/20.

[73]) Art. 33 BV, der die Kantone ermächtigt, für die Ausübung wissenschaftlicher Berufe Befähigungsausweise zu verlangen, erteilt keine Kompetenzen zur Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit, die nicht schon mit Art. 31, lit. e, bestänen. Burckhardt, Kommentar, S. 298; Keller, Diss., S. 46. Anders Bertheau, Diss., S. 170, 172.

ramschwaren[74]) reglementiert werden, dürfen Verbote gegenüber unwirksamen Heilmitteln und Heilverfahren, gegenüber unsittlichen Erwerbstätigkeiten ausgesprochen werden[75]). Vorschriften über wahrheitsgemäße Warenbezeichnung gehören ebenfalls zu den erlaubten gewerbepolizeilichen Beschränkungen. Ebenso Tariffestsetzungen zum Schutze des Publikums gegen Übervorteilung. Verbot von Lotteriegeschäften und gewerbepolizeiliche Beschränkungen nicht aber Verbote von Prämienanleihen[76]), Reglementierung der Ausverkäufe[77]) sind den Kantonen gestattet.

Um diesen drei Gruppen gewerbepolizeilicher Vorschriften Nachdruck zu verschaffen, kann die Ausübung eines Gewerbes von einer Polizeierlaubnis abhängig gemacht werden. Durch ihre Erteilung wird das Recht des Erwerbstätigen nicht verändert, sondern nur festgestellt, daß der Gewerbeausübung keine polizeilichen Hindernisse entgegenständen[78]). Zum Unterschied von der Polizeierlaubnis begründet die Konzession ein neues Recht, das dem Privaten vorher nicht zustand. Eine zum Staatsmonopol erklärte Tätigkeit kann der Private unter Umständen nach Ausübung einer Konzession ausüben, eine polizeilichen Vorschriften unterliegende Erwerbstätigkeit dagegen nach Gewährung einer Polizeierlaubnis (falls eine solche gefordert wird). Im Interesse der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit kann die Erteilung der Polizeibewilligung von persönlichen Eigenschaften und sachlichen Mitteln des Bewerbers abhängig gemacht werden[79]).

II. Die fiskalischen Beschränkungen.

Art. 31 richtet sich nicht nur gegen rechtliche, sondern auch gegen tatsächliche Beeinträchtigungen, zu denen die fiskalischen Beschränkungen gehören. Die tatsächliche Beeinträchtigung durch Sonderbesteuerung bedarf eines besonderen Vorbehaltes, wie er in Art. 31 lit. e aufgenommen wurde[80]).

---

[74]) BGE 42/I/128.

[75]) Insofern diese Erwerbstätigkeiten nicht widerrechtlich sind, in welchem Falle sie nicht unter die Handels- und Gewerbefreiheit fallen!

[76]) BGE 41/I/37.

[77]) BGE 42/I/24.

[78]) Fleiner, Institutionen, S. 382; Burckhardt, Kommentar, S. 270; Meyer, Diss., S. 75.

[79]) Bertheau, Diss., S. 146; Burckhardt, Kommentar, S. 268; Keller, Diss., S. 26; Meyer, Diss., S. 76, 80 f.

[80]) Keller, Diss., S. 34. Gebühren beschränken die Handels- und Ge-

Die Verfügungen über Gewerbebesteuerung dürfen den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit nicht beeinträchtigen. Sie dürfen nicht den Zweck verfolgen, die Ausübung eines Gewerbes unmöglich zu machen, dem sie ein gewerbepolizeiliches Verbot nicht auferlegen können[81]). Der Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit wird verletzt, wenn die Gewerbebesteuerung willkürlich die konkurrierenden Gewerbetreibenden ungleich behandelt[82]), oder übermäßig belastet (nach der Praxis)[83]). Dagegen gestattet der Vorbehalt Gewerbebesteuerung, die aus polizeilichen Gründen ein Gewerbe stärker belastet[84]).

---

werbefreiheit nicht: Bertheau, Diss., S. 125; Burckhardt, Kommentar, S. 276; Keller, Diss., S. 36.

[81]) Bertheau, Diss., S. 123; Burckhardt, Kommentar, S. 274.

[82]) Burckhardt, Kommentar, S. 80, 274; Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 383; BGE 45/I/358.

[83]) Vergl. Baumgartner, Diss., S. 110 ff.

[84]) Z. B. BGE 41/I/267, 45/I/358, 48/I/275; Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 383. Anders Keller, Diss., S. 35.

Hauptteil.

Die Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit durch das Notverordnungsrecht des Bundes.

Einleitung.

Die staatlichen Maßnahmen bei Kriegsausbruch im In- und Ausland.

Die Weltwirtschaft ist durch den Krieg auf beispiellose Weise erschüttert worden. Die Rückkehr zum „geschlossenen Handelsstaat" Gottlieb Johann Fichte's stellte der Wirtschaft Aufgaben, die zu lösen sie in der langen freihändlerischen Ära verlernt hatte. Aber auch eine Menge Probleme, für deren Lösung man keine Erfahrungen besaß, tauchten auf; solche, die ihre Ursache in der gegenseitigen Abhängigkeit der modernen Einzelwirtschaften, überhaupt in der durch die Technik begünstigten machtvollen Ausgestaltung der Wirtschaft in den letzten Jahrzehnten hatten. Der Natur und Größe der Wirtschaftsstörung von 1914 war die Privatwirtschaft nicht mehr gewachsen. Ausgedehnte staatliche Gegenmaßregeln wurden zur Verminderung der Krisenwirkungen notwendig.

Die erste wirtschaftliche Folge der Kriegsereignisse war eine allgemeine Erschütterung des Geld- und Kreditverkehrs. Die Börsen der ganzen Welt, die empfindlichsten Barometer für politische Gewitterstimmungen, schlossen in der Zeit vom 27. zum 30. Juli ihre Pforten. Der Festigung des Geld- und Kreditwesens mußte daher die erste kriegswirtschaftliche Maßnahme der einzelnen Staaten gewidmet sein. Ein allgemeiner Zahlungsaufschub wurde durch Notgesetze in Großbritannien, Frankreich, Rußland, Österreich-Ungarn, der Schweiz und anderen Ländern geschaffen[1]). Dem durch die Absatzkrise hervorgerufenen Mangel an Zahlungsmitteln wurde durch vermehrten Lombardkredit entgegengewirkt. In Deutschland, Österreich und Ungarn, der Schweiz wurden zu diesem Zwecke Darlehenskassen geschaffen. Kriegskreditbanken im kriegführenden Ausland wirkten im gleichen Sinn. Die Festigung des Kreditgebäudes fand ihren Ausdruck im Wiedereröffnen der Effekten-

[1]) In 20 europäischen und 6 überseeischen Ländern: Schmidt P. H., Weltwirtschaft und Kriegswirtschaft; Zürich 1915, S. 8.

börsen; New-York nahm schon im November den Geschäftsbetrieb wieder auf.

Nach der Abwehr dieses ersten Stoßes, den das Geld- und Kreditwesen erlitten hatte, galt es vor allem, die Versorgung mit Lebensmitteln und anderen notwendigen Bedarfsartikeln für Armee und Volk sicherzustellen; die staatliche Aufgabe, die als die wichtigste über die Kriegsdauer hinaus sich verlängerte und die hauptsächlich jenen tief einschneidenden Einfluß auf die Handels- und Gewerbefreiheit ausüben sollte, den wir in dieser Arbeit zu schildern haben werden.

Die wirtschaftliche Lage der Schweiz war bei Kriegsausbruch zufriedenstellend. Die Konjunktur war in langsamem Aufstieg begriffen, eine mehrjährige Krisis war von der Stickerei-Industrie glücklich überwunden worden. Schlimmer war es allerdings um unsere Landwirtschaft bestellt. Das Erntejahr 1913/14 war seit Jahrzehnten das schlechteste, das unsere Bauernsame erlebt hatte[2]). Die Obst- und Weinernte war 1913 fehlgeschlagen, Milch- und Viehpreise sanken, die Zinsenlast wurde erhöht. Bald nach Kriegsausbruch wendete sich das Blatt: 1914 ergab eine große Heuernte, reichlich Getreide und Obst, während der geringe Ausfall der Kartoffelernte durch erhöhte Preise wettgemacht wurde. Anders in Industrie und Gewerbe. Das schweizerische Gewerbesekretariat meldete unterm 23. August allgemeine Geschäftsstockung, einzig die Gewerbe für Lebensmittelversorgung und Kriegsbedarf machten eine Ausnahme.

Wie in den übrigen vom Kriege unmittelbar oder mittelbar betroffenen Ländern war auch in der Schweiz der Vorkriegszeit auf wirtschaftlichem Gebiete der finanziellen Kriegsbereitschaft große Aufmerksamkeit geschenkt worden. Auch bei uns galt es nun zuerst den Geld- und Kreditverkehr zu festigen. Zu diesem Zwecke erließ der Bundesrat am 5. August einen allgemeinen Rechtsstillstand[3]), der Ende August bis zum 30. September verlängert wurde[4]), und von milderen Bestimmungen im Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz

---

[2]) Prof. E. Laur in der Neuen Zürcher Zeitung Nr. 1454 vom 24. Oktober 1914.

[3]) BRB betr. Gewährung eines Rechtsstillstandes; AS 30/358. Wenigstens formell wesentlicher Unterschied gegenüber einem Moratorium s. str., da nur Zwangsvollstreckungsakte ausgeschaltet wurden, Befreiung von etwaigen Verzugsfolgen oder Stundung von Forderungen aber nicht eintrat. Vgl. Kreisschreiben des Schweizer. Bundesgerichts; BBl 1914/4/44.

[4]) BRB betr. Verlängerung des gewährten Rechtsstillstandes, vom 21. August 1914; AS 30/398.

abgelöst wurde[5]). Der Kreditbedarf wurde durch Gründung der „Darlehenskasse der schweizerischen Eidgenossenschaft", einem nach deutschem Vorbilde geschaffenen Kreditinstitut, zu decken gesucht[6]).

Auf dieses erste staatliche Eingreifen, das Geld und Kredit galt, folgte die Fülle weiterer Einschnitte in die private Wirtschaftstätigkeit, wie sie durch die Kriegslage notwendig geworden war. Schnell auftauchende und schnell zu behandelnde Aufgaben machten eine völlig neue Verbindung von Wirtschaft und Staat notwendig. Zu ihrer Bewältigung reichte der normale Gang der Rechtssetzung nicht mehr aus. Neue Wege wurden beschritten, die jene eigentümliche Rechtslage schufen, die im folgenden Kapitel zu besprechen sein wird.

---

[5]) Erweiterte Bewilligung von Abschlagszahlungen und Stundungen, Abwendung von Konkursen durch Nachlaßstundung und Geschäftsaufsicht. Verordnung betr. Ergänzung und Abänderung des Bges. über Schuldbetreibung und Konkurs für die Zeit der Kriegswirren, vom 28. Sept. 1914; AS. 30/495.

[6]) BRB über die Darlehenskasse der Schweiz. Eidgenossenschaft, vom 9. September 1914; AS 30/471. Außer Wertpapieren waren nur Rohstoffe beleihungsfähig. Der Geschäftsbetrieb wurde erst am 21. September aufgenommen.

1. Kapitel.

Das Notverordnungsrecht des Bundes.

§ 1.

Der Bundesbeschluß vom 3. August 1914 und seine rechtliche Tragweite.

Vom ersten Kriegstage an war man sich in der Schweiz bewußt, daß das „Zustandekommen des Staatswillens auf dem Gebiete der Verwaltung und Gesetzgebung“[1]) nicht mehr im engen Rahmen der Friedenszeit möglich sein werde. Die staatlichen Maßnahmen, die durch die Notlage erfordert wurden, durften nicht halt machen vor Kompetenzabgrenzungen[2]). Kantonale Hoheitsrechte und Rechte des einzelnen Bürgers mußten Beschränkungen zum Wohle des Staatsganzen unterworfen werden. Aufgabe des obersten staatlichen Organs, der Bundesversammlung war es, diese Maßnahmen zu treffen. Die Schwerfälligkeit, die der Tätigkeit des Legislative anhaftet, ließ es eher notwendig erscheinen, die Exekutive mit umfassenden Vollmachten auszustatten.

In der „Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betr. Maßnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität“ vom 2. August 1914, ersucht der Bundesrat um die Gewährung fast unbegrenzter Vollmacht und unbegrenzter Kredite[3]): „.... Wir sehen aber voraus, daß wir des ganzen Heeres und der ganzen ökonomischen Kraft der Nation bedürfen werden, und wir müssen daher an Sie die Bitte richten, uns beide unbeschränkt zur Verfügung zu stellen. Der Bundesrat ist sich des hohen Maßes von Vertrauen und der schweren Verantwortlichkeit, die in einer solchen Gewährung unbegrenzter Vollmacht und unbegrenzter Kredite liegen, wohl bewußt; er ist indessen zum voraus sicher, daß sie ihm das eine wie das andere in dieser ernsten Stunde nicht verweigern werden,

---

[1]) Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 217.

[2]) vgl. Burckhardt W., Gedanken eines Neutralen; Politisches Jahrbuch der schweiz. Eidgenossenschaft, Bd. 28, 1914; S. 10.

[3]) BBl. 1914/4/7.

und er wird von seinen Rechten den gewissenhaftesten Gebrauch machen."

Durch den BBschl. betr. Maßnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität, vom 3. August 1914 wurde der Bundesrat in den Art. 3—5 mit außerordentlichen Vollmachten ausgestattet[4]):

„Art. 3. Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrate unbeschränkte Vollmacht zur Vornahme aller Maßnahmen, die für die Behauptung der Sicherheit, Integrität und Neutralität der Schweiz und zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes, insbesondere auch zur Sicherung des Lebensunterhaltes, erforderlich werden.

Art. 4. Zu diesem Zwecke wird dem Bundesrate ein unbegrenzter Kredit zur Bestreitung der Ausgaben eingeräumt. Insbesondere wird ihm die Ermächtigung zum Abschlusse allfällig erforderlicher Anleihen erteilt.

Art. 5. Der Bundesrat hat der Bundesversammlung bei ihrem nächsten Zusammentritt über den Gebrauch, den er von den ihm erteilten unbeschränkten Vollmachten gemacht haben wird, Rechenschaft abzulegen."

Dieser Beschluß erteilt dem Bundesrat gesetzgeberische Befugnisse. Für einen Erlaß mit Rechtsinhalt ist die Form des Bundesgesetzes[5]) oder für Rechtssätze, „die für die Allgemeinheit von untergeordnetem Interesse sind"[6]), diejenige des allgemein verbindlichen Bundesbeschlusses gegeben. Die Kleidung in Form eines allgemein verbindlichen, dringlich erklärten Bundesbeschlusses trug weder dem Prinzip der Abänderung von Rechtssätzen durch gleichgeordnete oder höhere, noch den Volksrechten Rechnung[7]).

Die Bundesversammlung war sich darüber klar, daß der Beschluß auch eine Delegation gesetzgeberischer Befug-

---

[4]) AS 30/347.

[5]) Burckhardt, Kommentar, S. 719; Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 400.

[6]) Burckhardt, Kommentar, S. 719; Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 401 ff. ist der Ansicht, daß der allgemein verbindliche Bundesbeschluß nicht die Form zum Erlaß von Rechtssätzen darstelle, sondern „zur Aufnahme von Verwaltungsakten bestimmt ist, und zwar von solchen, welche dem freien Ermessen der Bundesversammlung entspringen und von größerer finanzieller oder politischer Tragweite sind."

[7]) Vgl. Hoerni, Diss., S. 46; Jèze, a. a. O., S. 62, 121, 124.

nisse an den Bundesrat darstelle. Daß die „Erteilung unbeschränkter Vollmacht" auch eine Ermächtigung zur Abänderung von Verfassungsbestimmungen in sich schloß, oder doch später so ausgelegt wurde, läßt sich aus der Genehmigung der auf Grund des Beschlusses vom Bundesrat erlassenen Maßnahmen schließen: Am 16. März 1916 wurde der II. Neutr. Bericht (II. Bericht des Bundesrates vom 19. Februar 1916 über die von ihm auf Grund des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 getroffenen Maßnahmen) von der Bundesversammlung genehmigt[8]), trotzdem diese Maßnahmen zahlreiche Abänderungen von Verfassungsbestimmungen umfaßten[9]).

Eine verfassungsrechtliche Grundlage dieser umfassenden Vollmachtserteilung wurde bei der Beschlußfassung nicht erwähnt; die Dringlichkeit der Beschlußfassung unterdrückte juristische Kontroversen. Auch späterhin findet sich in den Verhandlungen und Erlassen der Bundesbehörden nur selten ein Hinweis auf verfassungsmäßige Grundlagen[10]). Dagegen rief der BBschl. 3. August 1914

---

[8]) AS 32/91. Vgl. Hoerni R., De l'état de Nécessité en droit public fédéral Suisse, Thèse de Droit, Genève 1917, S. 129; BGE 41/1/553. Ebenso wurden die späteren Berichte genehmigt.

[9]) Nationalrat Ador will dem Bundesbeschluß nur den Sinn einer Delegation von Befugnissen zuerkennen, die der Bundesrat im Rahmen der Verfassung auszuüben hätte: Rede im Nationalrat vom 28. Sept. 1916, bei Jèze, L'Exécutif en temps de guerre, Paris 1917, S. 97. Dagegen z. B.: Der Bundesrat in seiner Botschaft betr. Aufnahme eines Art 42 bis (Kriegssteuer) BV, BBl 1915/1/165: „.... damit soll nicht gesagt sein, daß nicht auch Fälle denkbar wären, wo selbst ohne eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung der Bund gezwungen wäre, zum Zwecke der Selbsterhaltung eine Kriegssteuer zu erheben. Im Falle der höchsten Not, wenn ihm keine anderen Mittel zur Aufrechterhaltung der staatlichen Souveränität und zur Erreichung seiner primären Staatszwecke verfügbar blieben, glauben wir, daß der Grundsatz salus rei publicae suprema lex esto auch in der Beurteilung der Bundeskompetenzen zur Erhebung einer direkten Steuer platzgreifen müßte."

[10]) So im II. Neutr. Bericht, S. 4: „Es mag dahingestellt bleiben, ob in den Art. 85, Ziff. 6 und 7 und Art. 102, Ziff. 8, 9 und 10, in Verbindung mit Art. 2 der BV nicht eine ausdrückliche Begründung des sogenannten Notverordnungsrechts erblickt werden kann." Nationalrat Spahn, Präsident der Neutr. Kommission des Nationalrats erwähnt in seinem Bericht anläßlich der Behandlung des II. Neutr. Berichtes den Art. 85 Ziff. 6 und Art. 102, Ziff. 8 als juristische Grundlage der Notstandsmaßnahmen. (Hoerni, Diss., S. 27, Jèze, S. 88.)

einer doktrinellen Erörterung[11]). Die grundlegende Frage war die nach einer positiven Verfassungsbestimmung, aus der sich ein Recht zum Erlaß des Bundesbeschl. ableiten lasse[12]).

Burckhardt W. findet diese in den Art. 85 und 102 der B.V.[13]). Von Waldkirch will dazu noch Art. 2, der den Bundeszweck umschreibt, anrufen[14]). Art. 2 legt nun aber lediglich abstrakt eine im Bundesstaat selbstverständliche Tatsache dar[15]); er ist kein Rechtssatz und kann deshalb niemals zur Begründung von Einschränkungen anderer Verfassungsartikel herbeigezogen werden[16]).

Das Recht zu den außerordentlichen Maßnahmen sehen die beiden Verfasser nicht ausdrücklich in der Verfassung, es lasse sich aber aus dem Sinne der Verfassung ableiten. Die außerordentlichen Vollmachten und die auf ihnen beruhenden Verordnungen des Bundesrats seien daher verfassungsmäßig, auch wenn sie einzelnen Verfassungsartikeln widersprächen. Von Waldkirch findet in der B.V. „implicite" ein Notverordnungsrecht ent-

---

[11]) Von Waldkirch E. O., Die Notverordnungen im Schweizerischen Bundesstaatsrecht, Diss. iur., Bern 1915; Burckhardt W., Eröffnungsrede an der 52. Jahresversammlung des Schweiz. Juristenvereins, Ztschr. für Schweiz. Recht, Bd. 35 n. F., S. 618 ff.; Hoerni R., a. a. O.; Jèze G., a. a. O.; Stucki W., Kriegswirtschaft und Recht, Vortrag an der Jahresversammlung des Bernischen Juristenvereins 1919, Ztschr. des Bern. Jur. Vereins, Bd. 55, S. 249 ff. und 289 ff.; His E., Zur Frage des staatsrechtlichen Charakters des Bundesbeschl. vom 3. August 1914 und der bundesrätlichen Notstandsmaßnahmen, Ztschr. für Schweiz. Recht, Bd. 36 n. F., S. 287 ff.

[12]) Die Frage wird offen gelassen bei Wolffson O., Das Schweiz. Bundesrecht im Kriege; Hanseatische Rechtsztschr., Jahrgang 1, 1918, Beiheft 1, S. 23, Fußnote [1]).

[13]) Ztschr. f. Schweiz. Recht, a. a. O., S. 622 ff.

[14]) a. a. O., S. 19 ff.

[15]) Burckhardt, Kommentar, S. 46/47; His, a. a. O., S. 293; Hoerni, Diss., S. 49.

[16]) Fleiner Fr., Fortbildung der Schweiz. BV, a. a. O., S. 409: „Der Art 2 der BV enthält keine Kompetenzabgrenzung, sondern lediglich einen allgemeinen Bericht über die Aufgaben des Bundes, dem nur historische und politische, keine juristische Bedeutung zukommt. Aber gerade seine vage und allgemein gehaltene Fassung hat sich in Fällen als brauchbar erwiesen, in denen sich der Gesetzgeber von Zweckmäßigkeitsrücksichten und nicht vom Rechte hat leiten lassen."

halten, das er mit dem Notverordnungsrecht in den deutsch-österreichischen Monarchien auf gleiche Stufe stellt. „Es ist nicht einzusehen, weshalb nicht auch bei der republikanischen Staatsform ein Notverordnungsrecht der Regierung möglich sein sollte“[17]). Bei beiden Staatsformen könne der Zustand der Staatsnot eintreten. Nach Burckhardt darf dieses Notverordnungsrecht der konstitutionellen Monarchie nicht mit den außerordentlichen Befugnissen des Bundesrates verglichen werden[18]).

Anderer Ansicht als Burckhardt und von Waldkirch sind His, Hoerni und Jèze. Nach ihnen läßt sich ein Notverordnungsrecht des Bundesrates nicht aus der Verfassung herleiten. His ist der Meinung, daß die außerordentlichen Vollmachten und Notverordnungen zu erklären wären als Ausfüllung einer Lücke im geformten Recht durch freie Rechtsschöpfung seitens der anwendenden Behörden[19]). Hoerni bekämpft ebenfalls die Ansicht, daß die BV die Grundlage zu der Vollmachterteilung und zu den darauf beruhenden Notverordnungen biete. Er sieht die Lösung darin, daß jedem Staate ein „natürliches Notrecht“ eigen sei, das sich in einer Notlage des Staates Geltung zu verschaffen suche[20]). Jèze endlich steht, im Gegensatz zu sämtlichen andern Autoren, auf dem Standpunkt, daß die „außerordentlichen Maßnahmen“ widerrechtlich gewesen seien[21]). Eine naturrechtliche Notstandstheorie sei unzulänglich. Der rechtswidrige Zustand hätte durch Erlaß eines Amnestie-

---

[17]) Diss., S. 9.

[18]) Burckhardt, Ztschr. f. Schweiz. Recht, a. a. O., S. 626. Ebenso Jèze, a. a. O., S. 113, 117.

[19]) His, S. 295. Ihm folgend Stucki, S. 259.

[20]) Hoerni, Diss., S. 8, 11 ff., 17 ff., 74; auch v. Waldkirch nimmt ein natürliches Notrecht an, vgl. Jèze, Fußnote S. 110; ebenso Fleiner Bundesstaatsrecht, S. 217/218; Giacometti Z., Das Verfassungsrechtsleben der Schweiz. Eidgenossenschaft in den Jahren 1914—1921, Jahrb. des öffentl. Rechts, Bd. 11, 1922, Tübingen 1922. S. 340: „Das Staatsnotrecht, das Recht der Bundesbehörden zu außerordentlichen Maßnahmen im Falle dringender Gefahr, ist ein ungeschriebener Grundsatz der Verfassung.“ Bundespräsident Calonder anläßlich der Behandlung der Motion Bonhôte auf Abschaffung der außerordentlichen Vollmachten („Bund“, Nr. 248; 14. Juni 1918): „Die Verfassung betrachtet es als selbstverständlich, daß in Zeiten der Not das Notrecht Platz greifen soll.“ Ständerat Böhi, Kommissionsberichterstatter, bei der Beschränkung der außerordentlichen Vollmachten („Bund“ Nr. 128; 25. März 1919): „Es besteht bei uns ein Staatsnotrecht. Die langen Friedenszeiten ließen uns dasselbe als bloße Theorie erscheinen.“

Gesetzes (bill of indemnity, loi d'amnistie) in einen rechtmäßigen Zustand übergeführt werden sollen[22]).

§ 2.

Die außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates und ihre rechtliche Tragweite.

Der BBschl. betr. Maßnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität vom 3. August 1914 wurde diskussionslos angenommen. Die Tragweite des Beschlusses ergab sich aber erst aus der Anwendung, die der Bundesrat von den ihm gewährten unbeschränkten Vollmachten machte. Schon der erste der sog. Neutralitätsberichte — Berichte des Bundesrats über den Gebrauch seiner Vollmachten — vom 1. Dezember 1914 ließ die zahlreichen Abänderungen der Verfassung durch die bundesrätlichen Notverordnungen erkennen. Der Bericht wurde auf Wunsch des Bundesrates in den Räten nicht diskutiert, da der Bundesrat den Zeitpunkt für die parlamentarische Erörterung noch nicht für gekommen hielt; keine Stimme erhob sich, um auf die Tragweite der bundesrätlichen Maßnahmen hinzuweisen. Am 16. März 1916 wurde der II. Neutr. Bericht genehmigt[23]), damit also stillschweigend auch die Einschränkung von Verfassungsartikeln. Auch die späteren Neutralitätsberichte wurden, wenn auch nicht ohne Kritik, sämtlich genehmigt[24]), und damit der Bundesbeschluß vom 3. August 1914 dahin ausgelegt, daß der Bundesrat auf Grund seiner Vollmachtendelegation auch Verfassungsbestimmungen einschränken dürfe.

Die Praxis der Bundesbehörden im Erlaß der Notverordnungen setzte in dreierlei Richtungen grundlegende Verfassungsbestimmungen außer Kraft[25]). Einmal wurde die Kompetenzgrenze zwischen Bund und Kantonen verschoben im Sinne einer Erweiterung der Bundeszuständigkeit. So wurden u. A. die kantonale Steuer- und Jagdhoheit beschränkt. Zum andern wurden die verfassungsmäßigen Individualrechte, wie die Pressefreiheit, die Niederlassungsfreiheit, das Recht auf verfassungs-

---

[21]) a. a. O., S. 112 ff.

[22]) a. a. O., S. 112 und 118.

[23]) AS 32/91.

[24]) I. bis XII. Neutr. Bericht: bis zum BBschl. 3. April 1919 betr. die Beschränkung der außerordentlichen Vollmachten; XIII. bis XVII. Neutr. Bericht bis zum Bundesbeschl. 19. Okt. 1921 betr. die Aufhebung der außerordentlichen Vollmachten.

mäßigen Richter und, last not least, die Handels- und Gewerbefreiheit zahlreichen Einschränkungen unterworfen. Endlich wurden die Kompetenzgrenzen zwischen den Bundesbehörden verschoben.

Unsere Aufgabe ist es nur, die Einschränkungen des Art. 31 BV durch die Notverordnungen eingehender zu betrachten; von ihnen wird im folgenden Kapitel die Rede sein.

Die Vollmacht, die dem Bundesrat erteilt wurde, war eine „unbeschränkte", unbeschränkt jedoch nur unter der Voraussetzung, die sich aus dem Entstehungsgrunde des Notverordnungsrechtes ergibt. Die Notlage, das Versagen des normalen Rechtssetzungsweges, war die Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Notverordnungsrechtes[26]). Natürlich ist die Grenze nicht scharf, von der an die staatliche Notlage beginnt. So ist es zu erklären, daß zahlreiche Notverordnungen der Bundesbehörden, als über den Rahmen des Notverordnungsrechtes hinausgehend, kritisiert wurden[27]). Aufgabe der Bundesversammlung ist es, im Rahmen ihres Kontrollrechtes über das Bestehen der staatlichen Notlage und über den Umfang der zu ihrer Bekämpfung nötigen Maßnahmen zu entscheiden[28]).

Die Genehmigung der vom Bundesrat auf Grund der außerordentlichen Vollmachten erlassenen Verordnungen spricht dafür, daß der Bundesrat seine Vollmachten nicht überschritten hat. Die Nichtgenehmigung hätte aber die Erlasse des Bundesrates nicht unwirksam gemacht[29]). Eine Abänderung des ergangenen Rechtssatzes

---

[25]) Burckhardt, Gedanken eines Neutralen, a. a. O., S. 9/10; Ztschr. f. Schweiz. Recht, a. a. O. S. 618; Hoerni, Diss., S. 80 ff.; Stucki, a. a. O., S. 261 ff.; Giacometti, a. a. O., S. 342; Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 418.

[26]) von Waldkirch, Diss., S. 7 ff.; Jèze, a. a. O., S. 103; Hoerni, Diss., S. 9. Musy, Kommissionsberichterstatter betr. Kriegssteuer (Amtliches stenographisches Bulletin der schweiz. Bundesversammlung 1915, Nationalrat, S. 54): „En lui confiant la mission spéciale de veiller à la sécurité de l'Etat, les Chambres se sont inspirées de la devise qui doit rester la loi suprême de tous les gouvernements aux heures de danger: „Salus rei publicae suprema lex esto". Il va de soi que le Conseil fédéral s'est du reste loyalement tenu à cette règle qu'il n'avait le droit d'user de moyens extraordinaires que dans les cas d'extrême urgence et pour autant que le salut de la république ne pouvait être assuré par les moyens constitutionnels."

[27]) Eine zeitliche Beschränkung der Vollmachtenerteilung wäre nach Nationalrat Ador zu wünschen gewesen. (Rede im Nationalrat, „Bund" Nr. 460, 30. September 1916.)

[28]) So auch BGE 41/I/553.

[29]) v. Waldkirch, Diss., S. 56; Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 218, 418.

hätte die Bundesversammlung nur erzielen können durch eigenen Erlaß mit Rechtsinhalt oder durch bindende Weisungen an den Bundesrat[30]). Die Genehmigung hatte lediglich feststellenden Charakter.

Seine Vollmachten hat der Bundesrat öfters weiter delegiert[31]).

Aus der ganzen Natur der Notverordnungen ergibt sich, daß sie für das Bundesgericht maßgebend sein müssen[32]).

Das Prüfungsrecht der Bundesversammlung, das im Art. 5 des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 festgelegt war, wurde erst bei der Erstattung des II. Neutr. Berichtes, den der Bundesrat am 19. Februar 1916 erließ, in Anspruch genommen[33]). Von da an erstattete der Bundesrat regelmäßig in jeder ordentlichen und außerordentlichen Session Bericht, entsprechend der Vorschrift im BRB betr. Genehmigung des II. Neutr. Berichtes[34]).

§ 3.

Der Abbau der außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates.

Das Regime der „pleins pouvoirs" wurde bald der Gegenstand zahlreicher Anfeindungen. Hier seien nur kurz die parlamentarischen Erörterungen gestreift[35]), wobei hervorzuheben ist, daß die bundesrätlichen Notverordnungen zumeist aus politischen, nicht juristischen Gründen kritisiert wurden. Liberalistische und föderalistische Tendenzen, denen vor sozialistischen Einrichtungen bangte, kämpften einheitlich gegen die außerordentlichen Vollmachten. Zu einer glänzenden Bestätigung der außerordentlichen Vollmachten trug die Angelegenheit Hoffmann-Grimm vom Juni 1917 bei; ein Postulat Willemin-Bossi auf sofortige Abschaffung der Vollmachten und ein Postulat Jaton auf deren Beschränkung auf das wirtschaftliche Gebiet wurden am 28. Juni 1917 vom Nationalrat mit überwältigendem Mehr abgelehnt[36]).

Innert Jahresfrist, mit der Hoffnung auf den nahenden Friedensschluß, änderte die Stimmung der Bundesversammlung den Vollmach-

---

30) v. Waldkirch, Diss., S. 56/57; Hoerni, Diss., S. 162; Jèze, a. a. O., S. 80.

31) Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 218, 418; v. Waldkirch, Diss., S. 57 ff.

32) BGE 41/I/553; Bericht des Bundesrats im BBl. 1918/V/718; Hoerni, Diss., S. 153 ff.; Jèze, a. a. O., S. 59 und 105.

33) BBl. 1916/I./119.

34) AS 32/91.

35) Die Presse kämpfte schon im Frühjahr 1915 gegen die „Attentate auf die Pressefreiheit".

36) „Bund", Nr. 298, 29. Juni 1917.

ten gegenüber. Am 26. März 1918 wurde im Ständerat eine Motion de Meuron erheblich erklärt, die den Bundesrat zu einer Prüfung der Frage der Beschränkung der Vollmachten einlud. Der Bundesrat nahm die Motion entgegen, immerhin unter der Feststellung, daß er den Zeitpunkt für eine Beschränkung der Vollmachten noch nicht für gekommen erachte, da der Staat sich noch in einer Notlage befinde. Gleichermaßen wurde das Postulat Peter, das eine Berichterstattung darüber wünschte, ob nicht die Vollmachten auf dringende wirtschaftliche und militärische Maßnahmen zu beschränken seien, im Nationalrat am 14. Juni 1918 angenommen, während eine Motion Bonhôte auf Abschaffung der Vollmachten mit großem Mehr abgelehnt wurde[38]). Bei der Diskussion wurde allgemein den bundesrätlichen Notverordnungen Anerkennung gezollt, gleichzeitig aber auch auf die Beseitigung gewisser Erlasse, wie die betr. die strafgerichtlichen Kompetenzen des Bundesrates und seiner Departemente, hingewiesen, welcher Wunsch denn auch in der Fassung des Postulates Peter zum Ausdruck kam.

Am 18. Dezember 1918 erstattete der Bundesrat seinen Bericht über die Motion de Meuron und das Postulat Peter[39]); er wies darauf hin, daß seit der Entgegennahme von Motion und Postulat Ereignisse eingetreten seien, die eine gewisse Einschränkung der außerordentlichen Vollmachten ermöglichten. Immerhin sei die Vollmacht zum Erlaß von Notverordnungen auf folgenden Gebieten zu belassen: Grenzschutz und Grenzpolizei, Fremdenpolizei, Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Lande und Wahrung der wirtschaftlichen Interessen und des Kredites des Landes. Dem herrschenden Wunsche entsprechend sei die Einschränkung der Vollmachten durch Abänderung von Art. 3 des BBschl. 3. August 1914 vorzunehmen, in dem Sinne, daß die in Kraft befindlichen Erlasse des Bundesrates, die unter der Neuregelung nicht mehr erlassen werden könnten, auch weiterhin ihre Geltung behielten. Der Abbau der Notverordnungen sei zweckmäßig durch die erlassende Behörde, den Bundesrat, vorzunehmen.

Am 3. April 1919 wurde ein BBschl. betr. Beschränkung der außerordentlichen Vollmachten angenommen[40]). Durch diesen Beschluß wurden die Art. 3 und 4 des Bundesbeschl. vom 3. August 1914, worin dem Bundesrat die außerordent-

---

[37]) „Bund", Nr. 132, 27. März 1918.
[38]) „Bund", Nr. 250, 15. Juni 1918.
[39]) BBl. 1918/V./709.
[40]) AS 35/255.

lichen Vollmachten erteilt worden waren, aufgehoben. Dagegen blieb der Bundesrat ermächtigt, „ausnahmsweise Maßnahmen zu treffen, die zur Sicherheit des Landes und zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Landes unumgänglich notwendig sind." Von den Verordnungen, die der Bundesrat auf Grund dieser Vollmachten erließ, war der Bundesversammlung in ihrer nächsten Tagung Bericht zu geben; „sie entscheidet darüber, ob dieselben weiter in Kraft zu bleiben haben." Im Art. 2 des BBschl. wurde der Bundesrat verpflichtet, die auf Grund des BBschl. 3. August 1914 erlassenen Notverordnungen aufzuheben, „sobald die Dringlichkeit nicht mehr vorhanden ist, und die Umstände es erlauben." Im letzten Alinea dieses Artikels wurde bestimmt, daß die Bundesversammlung die Verordnungen bezeichnen werde, die der Bundesrat aufzuheben habe.

Diesem Beschluß war vielmehr politische als rechtliche Tragweite beizumessen. Er brachte insofern keine Änderungen gegenüber dem Bundesbeschl. vom 3. August 1914, als der Bundesrat auch damals nur ausnahmsweise Maßnahmen treffen durfte, die zur Sicherheit und zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Landes notwendig waren, dann nämlich, wenn der normale Rechtssetzungsweg nicht gangbar war. Die Berichterstattung war ebenfalls schon vorgeschrieben und gleichfalls die Genehmigung der Maßnahmen durch die Bundesversammlung. Auch unter dem neuen Beschluß wurde durch Verweigerung der Genehmigung die bundesrätliche Verordnung nicht außer Kraft gesetzt. Die Bundesversammlung konnte lediglich, wie ihr das schon früher zugestanden hatte, durch bindende Weisung den Bundesrat zur Aufhebung veranlassen. Ebenso bestand unter dem Bundesbeschluß vom 3. August 1914 schon die Pflicht des Bundesrates, eine Notverordnung aufzuheben, wenn kein Notstand mehr vorlag.

Der neue BBschl. entsprach lediglich einer genaueren Fassung des alten Beschlusses. Damit wollte man den Bundesrat veranlassen, von seinen Vollmachten weniger als bisher Gebrauch zu machen.

Die Beschränkung der außerordentlichen Vollmachten wurde neuerdings erörtert im Herbst 1920. Bei der Behandlung des XIV. Neutr. Berichtes im Nationalrat am 6. Oktober 1920 begründete die Kommission ein Postulat, das den Bundesrat einlud, bis zur Dezember-Session „Bericht und Antrag darüber einzureichen, ob nicht der BBschl. betr. Beschränkung der außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates vom 3. April 1919 im Sinne einer weitergehenden Einschränkung derselben zu revidieren sei."[41])

[41]) „Bund", Nr. 428, 7. Oktober 1920.

Die Antwort des Bundesrates in seinem XV. Neutr. Bericht vom 9. November 1920[42]) wies auf die Unmöglichkeit einer sofortigen Aufhebung sämtlicher Erlasse hin, auf die Notwendigkeit eines allmähligen Abbaues durch Aufhebung der Notverordnungen oder Überführung in das ordentliche Recht. Auf wirtschaftlichem Gebiete könne auf die außerordentlichen Vollmachten noch nicht verzichtet werden, auch sei es heute noch keineswegs ausgeschlossen, daß irgendwelche neue Bedürfnisse dem Erlaß von Notverordnungen riefen. Aus diesen Gründen beantragte der Bundesrat der Bundesversammlung, „den BBeschl. vom 3. April 1919 auf Zusehen hin aufrechtzuerhalten und von den Erklärungen des Bundesrates über die Richtlinien, die er für die Anwendung dieser beschränkten Vollmachten sich setzt, Vormerk zu nehmen."[43])

Vor der Behandlung dieses Neutr. Berichtes durch die Räte erließ der Bundesrat am 24. Mai 1921 eine Botschaft an die Bundesversammlung betr. die Aufhebung der außerordentlichen Vollmachten[44]), in der er erklärte auf diese verzichten zu können; die noch in Kraft befindlichen Notverordnungen wären nach und nach aufzuheben oder in das ordentliche Recht überzuführen, wobei dem Bundesrat zweckmäßigerweise das Recht zur Abänderung noch bestehender Erlasse erhalten bliebe.

Am 19. Oktober 1921 wurde ein heute noch in Kraft bestehender BBeschl. angenommen, der die außerordentlichen Vollmachten aufhob[45]). Noch nicht aufgehobene Erlasse, die der Bundesrat auf Grund der außerordentlichen Vollmachten erlassen hatte, bleiben bis auf weiteres in Kraft. Der Bundesrat kann diese Erlasse abändern, wenn dies zur Sicherheit und zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Landes unumgänglich notwendig ist. Er hat über die Durchführung und Abänderung der auf Grund der bisherigen außerordentlichen Vollmachten erlassenen Verordnungen Bericht zu erstatten, und diese Erlasse aufzuheben, sobald die Interessen des Landes es erlauben.

Die Abänderung der Notverordnungen, die der Bundesrat noch vornehmen darf, kann ebensowohl im Sinne eines Abbaues, wie im Sinne eines Aufbaues erfolgen, wenn dies die staatliche Notlage notwendig macht[46]).

---

[42]) BBl. 1920/IV/579.
[43]) BBl. 1920/VI/584.
[44]) BBl. 1921/III/221.
[45]) AS 37/741.
[46]) Vgl. die bundesrätliche Botschaft vom 24. Mai 21: BBl 1921 III/222.

Der Abbau der Notverordnungen ging rasch vonstatten. Nach einem vom Justiz- und Polizeidepartement aufgestellten Verzeichnis wurden vom August 1914 bis Mai 1919 über 1000 Notverordnungen erlassen, die aber nicht mehr alle in Kraft standen.

Auf Grund der den einzelnen Neutr. Berichten beizulegenden Verzeichnisse der noch in Kraft befindlichen Notverordnungen ergibt sich zahlenmäßig folgender Abbau[47]):

In Kraft am:	Zahl der Notverordnungen:
23. Mai 1919 (BBeschl. 3. April 19)	437
15. Nov. 1919	341
1. Juni 1920	335
9. Nov. 1920	246
6. Mai 1921	210
28. Oktober 1921 (BBeschl. vom 29. Okt. 21)	164
21. April 1922	159
17. Nov. 1922	139
29. Mai 1923	133

Seit der Beschränkung der Vollmachten durch den BBeschl. 3. April 1919 wurden mit Genehmigung der Bundesversammlung neu erlassen: im Jahre 1920 22 Notverordnungen, 1921 11, 1922 13, und vom Jan. bis Ende Mai 1923 4 Notverordnungen; die Erlasse seit dem BBeschl. 29. Oktober 1921 änderten lediglich frühere Maßnahmen ab.

Auch zur Zeit ist an eine vollständige Aufhebung der Notverordnungen noch nicht zu denken. In seiner Botschaft vom 29. Mai 1923 erklärt der Bundesrat[48]): „Angesichts der Fortdauer der unsichern und außergewöhnlichen Lage der Weltwirtschaft und der stets noch drohenden Gefahr neuer Erschütterungen ist allerdings eine große Zahl von Notverordnungen, die der Festigung der staatlichen und privaten Wirtschaft unseres Landes gedient haben, zur Zeit noch nicht entbehrlich, und es läßt sich noch nicht bestimmen, wann sie entbehrlich werden."

Die noch bestehenden Notverordnungen fallen im wesentlichen in den Geschäftskreis des Volkswirtschaftsdepartements.

---

[47]) In der bundesrätlichen Botschaft betr. Aufhebung der Neutr.-Berichte: BBl. 1923/II/353.

[48]) BBl. 1923/II/353.

2. Kapitel.

Die Einschränkung des Art. 31 BV. durch das eidgenössische Notverordnungsrecht.

§ 1.

Allgemeines.

Mit erschreckender Deutlichkeit wurde man sich bei Kriegsausbruch der ungünstigen geographischen Lage der Schweiz bewußt. Ein so innig im Weltverkehr verankertes staatliches Gebilde mußte, nicht zuletzt seiner Neutralität wegen, die es von beiden Parteien isolierte, von den wirtschaftlichen Folgen des Weltkrieges stark in Mitleidenschaft genommen werden.

Vom ersten Kriegstage an griff der Staat in die Privatwirtschaft ein; die staatliche Kriegswirtschaft verfolgte vornehmlich den Zweck, das Heer und die Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und anderen notwendigen Bedarfsartikeln zu versorgen. Mit der Zeit wurde die Versorgung der Schweiz immer schwieriger. Die Entwicklung der Kriegstechnik im Seekrieg, die Verletzung der seekriegsrechtlichen Normen erschwerten der Schweiz die überseeischen Importe gewaltig.

Mit der Ausdehnung des Wirtschaftskrieges tauchten neue wirtschaftliche Aufgaben auf, deren sich der Staat bemächtigte. So bildete sich eine immer kompaktere staatswirtschaftliche Agglomeration, in der immer neue private Erwerbstätigkeiten aufgingen. Die Privattätigkeiten, die der Staat nicht selbst in Anspruch nahm, wurden in ausgedehntem Maße vom Staate reglementiert. In die Grundlagen unseres Wirtschaftslebens griff der Staat ein: er schaltete den freien Wettbewerb auf weiten Gebieten aus.

Diese Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit erfuhren ihre größte Ausdehnung erst gegen Kriegsende, ja noch nach Abschluß des Waffenstillstandes, nach Unterzeichnung des Friedensvertrages, ergriff der Bund neue Maßnahmen, die die Privatwirtschaft beschränkten. In der Übergangszeit entstanden neue Probleme: der Währungszerfall einzelner ehemaliger Kriegführender machte neue

staatliche Maßnahmen notwendig, die zum Teil die Handels- und Gewerbefreiheit beschränkten.

Die Aufhebung der übrigen Beschränkungen ging nur langsam vor sich, die Unzahl der Kriegserlasse des Bundes, die bedrohliche Wirtschaftslage hemmten den raschen Abbau. Auch heute ist die Handels- und Gewerbefreiheit noch nicht in vorkriegszeitlichem Umfange wiederhergestellt[1]). Sie wird wohl diesen Umfang in absehbarer Zeit nicht mehr erreichen.

Das öffentliche Interesse fiel während des Krieges gegenüber dem Einzelrecht immer mehr ins Gewicht. Eine neue Auslegung des öffentlichen Interesses hatte zur Folge, daß zahlreiche Vorschriften, die vor dem Kriege den Rahmen von Polizeivorschriften überschritten hätten, in diesem Rahmen blieben.

In unserer Arbeit sind jene zahlreichen kriegszeitlichen Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit, die nicht auf dem Notverordnungsrecht beruhten, sondern zu denen der Bund schon vor dem Kriege berechtigt gewesen ist, (auf Grund von gewerbepolizeilichen Befugnissen oder von Monopolen) oder die zurückzuführen sind auf die neue, erweiterte Auslegung des öffentlichen Interesses, (damit also verfassungsmäßige Polizeivorschriften sind, die auf Art. 34ter BV fußen) nicht behandelt.

Unsere Aufgabe beschränkt sich darauf, jene, die Handels- und Gewerbefreiheit beeinträchtigenden Erlasse des Bundesrates zu schildern, die sich nur durch das Notverordnungsrecht rechtfertigen lassen.

Wenn wir die eidgenössischen Kriegswirtschaftserlasse näher besehen, so können wir sie in zwei große Komplexe trennen; der eine umfaßt die Maßnahmen, die die Heranziehung der volkswirtschaftlichen Reserven im Inland bezwecken, während der andere darauf gerichtet ist, die Versorgung aus dem Ausland zu sichern.

Die Kriegsbedürfnisse zwangen die Kriegführenden zur Heranziehung ihrer sämtlichen Inlandsvorräte, deren volle Ausnützung nur durch einen Abschluß des Landes zur Verhütung des Exportes kriegsnotwendiger Bedarfe möglich war. Durch diese vielgeschilderte Rückkehr zum geschlossenen Handelsstaat[2]) —

---

[1]) Vergl. dazu § 13.

[2]) Vergl. z. B. Plenge J., Der Krieg und die Volkswirtschaft, 2. Aufl., Münster i. W. 1915, S. 92; Schmidt P. H., Weltwirtschaft und Kriegswirtschaft, S. 10; Schär J. Fr., Umgestaltung und Neuorientierung des Handels infolge des Krieges, Berlin 1916, S. 9.

die immerhin nicht absolut war, da sie nicht vermochte, die komplizierten weltwirtschaftlichen Zusammenhänge völlig aufzulösen[3]) — wurde auch die Schweiz, die in der Rohstoff- und Lebensmittelzufuhr gänzlich vom Auslande abhängig ist, gezwungen, die geringen Inlandvorräte zu sichern. Die Dauer der Zufuhrstockung, die durch Ausfuhrverbote und eigene Inanspruchnahme der Verkehrsmittel in den Nachbarstaaten bewirkt wurde, war nicht abzusehen. Auf die zukünftige Einfuhr war umso weniger abzustellen, als ein Recht auf Durchfuhr zu einem dritten Staate im Völkerrecht nicht bestand[4]) und so der Import aus neutralen Staaten vom Gutfinden des Nachbarn abhängig werden konnte[5]).

Eine erste staatliche Maßnahme galt daher der Sicherung der Inlandsvorräte an unentbehrlichen Lebensmitteln und andern Bedarfsartikeln durch Erlaß von Ausfuhrverboten. Der Neutralitätspflicht wurde genügt durch Verbot der Ausfuhr von Kriegsmaterial.

Mit dieser Sicherung der Inlandsvorräte für den Inlandverbrauch war die Staatstätigkeit keineswegs erschöpft. Nun galt es mit diesen Vorräten Haus zu halten, galt es die versteckten volkswirtschaftlichen Reserven zur Ernährung, zur Bekleidung, zur Versorgung der Industrie usw. herbeizuziehen. Mit andern Worten: Die Pro-

---

[3]) Vergl. Nachimson M., Die Wirtschaftslage der Schweiz im Weltkriege, Bern 1917, S. 29.

[4]) Vgl. Valloton J., La liberté des communications et du transit, Conférence donnée à l'Association Suisse de Navigation du Rhône au Rhin, Lausanne 1920, S. 13; nicht richtig P. H. Schmidt, Der Wirtschaftskrieg und die Neutralen, Zürich 1918, S. 28: „Das Recht der freien Einfuhr und Durchfuhr im Kriege, das die Haager Übereinkunft ausdrücklich bestätigt hat, etc. — — — —". Die Schlußakte der zweiten Haagerkonferenz von 1907 enthielt folgende Bestimmung: (Bei von Liszt F., das Völkerrecht, XI. Auflage, Berlin 1920, S. 454) „2. Die Konferenz spricht den Wunsch aus, daß im Kriegsfalle die zuständigen Zivil- und Militärbehörden es sich zur ganz besonderen Pflicht machen, den Fortbestand des friedlichen Verkehrs und namentlich der kaufmännischen und industriellen Beziehungen zwischen der Bevölkerung der kriegführenden Staaten und den neutralen Ländern zu sichern und zu schützen."

Ein Recht zur freien Einfuhr oder gar Durchfuhr ist aus diesem „Wunsch" nicht ableitbar.

[5]) Von vertraglichen Bindungen der Nachbarn abgesehen. Solche wurden getroffen mit Frankreich und Deutschland im Frühling 1914. Dagegen beschlagnahmte England bei Kriegsbeginn Getreide, das für die Schweiz bestimmt war. (I. Neutr. Ber. S. 12.)

duktionskraft mußte bis zu den letzten Möglichkeiten ausgeschöpft werden, die Konsumtion auf das unbedingt Notwendige beschränkt und die Verteilung mußte derart organisiert werden, daß die für den Verbrauch bestimmten Produktionsmengen auf dem schnellsten Wege in vollem Umfange ihrem Zwecke zugeführt wurden.

Um seine Aufgabe zu erfüllen, griff der Staat in ausgedehntem Maße in den freien Wettbewerb ein. Er beschränkte durch Gebote und Verbote die Handels- und Gewerbefreiheit. Die Produktion wurde staatlich geregelt durch Verbot der Produktion entbehrlicher und Gebot der Produktion notwendiger Stoffe, durch Produktionskonzessionierung, wobei der Bund durch weitgehende Konzessionsbedingungen die Produktion beeinflußte und durch weitere Produktionsvorschriften, die in der verschiedensten Richtung staatlichen Zwang auf die bisher freie Tätigkeit der Gütererzeugung ausübten.

Durch die Regelung der Produktion allein war die Landesversorgung noch nicht gesichert. Man mußte mit den Vorräten haushalten, weshalb der Staat Rationierungsvorschriften und Konsumtionsverbote erließ, um so wichtige Lebensmittel- und Bedarfsartikelvorräte zu sparen oder der volkswirtschaftlich wichtigsten Verwendung zuzuführen.

Weitaus am umfassendsten äußerte sich der staatliche Zwang bei der Verteilung der Ware. Hier galt es vor allem den für die Allgemeinheit schädlichen, aus der Kriegszeit geborenen Gelegenheitshandel zu treffen, da dieser Handel den Weg vom Hersteller zum Verbraucher hemmte und preissteigernd wirkte. Durch Wucherverbote, Höchstpreise, Beschlagnahmungen und Enteignungen versuchte der Staat die Güterverteilung zu regeln. Handelskonzessionierungen und mannigfache Vorschriften über die Ausübung der Handelstätigkeit verfolgten denselben Zweck.

Dieser kurze Überblick über die wichtigsten Eingriffe des Bundes in die Handels- und Gewerbefreiheit zum Zwecke der Heranziehung und Verwendung der volkswirtschaftlichen Inlandsreserven läßt uns ahnen, wie sich bis in die feinsten Verästelungen des Wirtschaftslebens hinaus die staatliche Kriegswirtschaft fühlbar machte. Der Krieg hatte die Schweiz gezwungen, ihre Produktivkräfte so weit irgend möglich zum Allgemeinwohl zu verwerten.

Der Mangel an Rohstoffen und Lebensmitteln ließ sich aber durch Steigerung der Produktion keineswegs vollständig beheben. Während die staatlichen Eingriffe im innern Verkehr zumeist wider

den Willen der betroffenen Erwerbstätigen getroffen wurden, erging der Ruf nach staatlicher Importtätigkeit, weil der Importhandel selbst erklärte, seinen durch ungeheure Erhöhung der Frachtspesen, durch Einkaufs- und Bezugshindernisse erschwerten Aufgaben nicht mehr nachkommen zu können. Hier beginnt der zweite Komplex eidgenössischer kriegswirtschaftlicher Erlasse. Es entstanden die Einfuhrmonopole des Bundes, die der Bund selbst ausübte oder privatrechtlichen Organisationen konzedierte. Um den Import aus kriegführenden Ländern zu ermöglichen, die eine Aus- und Durchfuhr nur gestatteten, wenn Garantie für eine Verhinderung der Wiederausfuhr gegeben wurde, führte man Kontrollorganisationen ein. Für die Überwachung der Entente-Exporte wurde nach dem Vorbild des „Nederlandsch Overzee Trust" die „Société Suisse de Surveillance Economique", für die Zentralmächte die „Schweiz. Treuhandstelle für Überwachung des Warenverkehrs" gegründet. Ausfuhrverbote leisteten den Forderungen der Kriegführenden Genüge. Die staatlichen Wirtschaftsmaßnahmen im Verkehr mit dem Ausland bestanden weiter im Erlaß von Ausfuhrverboten als Waffe im Kompensationsverkehr. Durchfuhrverbote bei gebrochenem Transit wurden notwendig, um auszuschließen, daß die Ausfuhrverbote umgangen würden. In der Nachkriegszeit endlich wurden protektionistische Einfuhrverbote erlassen. Die meisten der genannten kriegswirtschaftlichen Erlasse bedeuteten eine Beeinträchtigung der Handels- und Gewerbefreiheit.

Aus dieser sehr summarischen Aufzählung ergibt sich, wie stark die private Erwerbstätigkeit eingeschränkt wurde, welche Durchlöcherung der Grundsatz des Art. 31 BV während der Kriegszeit erfuhr.

Die geschilderten wirtschaftlichen Aufgaben, die bei Kriegsausbruch dem Bunde zufielen, waren für ihn völlig neu. Im Gegensatz zur finanziellen und militärischen Kriegsbereitschaft war die wirtschaftliche Kriegsbereitschaft ganz unzureichend[6]). „Durch die Entwicklung der Handels- und Gewerbefreiheit im 19. Jahrhundert hatte sich die Verwaltung gewöhnt, abwartend über dem Wirtschaftsleben zu stehen. Sie ist seit beinahe 100 Jahren nicht mehr gewöhnt, die Preise zu regulieren, die Produktion zu versorgen[7])." Trotz der Häufung der Bundesaufgaben in den

---

[6]) Nicht nur in der Schweiz! Vergl. Schmid F., Kriegswirtschaftslehre, Leipzig 1915, S. 41.

[7]) Plenge, a.a.O., S. 139.

letzten Jahrzehnten bestand bei Kriegsausbruch eine gewisse Wirtschaftsfremdheit der Verwaltung, die nicht zum geringsten Teil ihre Ursache in der föderalistischen Gestaltung der Eidgenossenschaft hatte, die eine wirtschaftliche Zentralisation hemmte[8]).

Da ein wirtschaftlicher Plan in der Vorkriegszeit nicht ausgearbeitet worden war, konnten die staatlichen Eingriffe zur Behebung der Störungen, Eingriffe, die rasch erfolgen mußten, in der Regel nur provisorischer Natur sein. Der Krieg war nicht die Zeit für geruhsame, planmäßige Erweiterung der staatlichen Wirtschaftstätigkeit. So ist es erklärlich, daß zahlreiche staatliche Maßnahmen, die Eingriffe in die Preisgestaltung — relativer Marktzwang im Sinne Plenges[9]) — insbesondere nicht immer den gewünschten Erfolg hatten.

§ 2.

Eidgenössische Monopole.

A. Vom Bunde ausgeübte Monopole.

1. Das Getreide- und Futtermittelmonopol.

„Angesichts der besonderen Schwierigkeit der Brotversorgung der Schweiz wird der Bundesrat wohl nicht zögern, im Kriegsfalle jegliche Ausfuhr von Brotgetreide und Mehl zu verbieten und vielleicht gar, zur Verhinderung von Preistreibereien seine Hand auf die Lagervorräte des Handels zu legen." So schrieb Jöhr 1912[10]). Bereits am 31. Juli 1914 verbot der Bundesrat, im Zusammenhang mit der Pikettstellung der Armee, die Ausfuhr von Brotgetreide, Mehl und Hafer[11]).

---

[8]) Vergl. Hausmeister P., Zur schweizerischen Kriegswirtschaft, Weltwirtsch. Archiv, 8. Band (1916 II), Jena 1916, S. 30. Fleiner, Fortbildung der BV seit 1874, S. 408 erwähnt, daß der Bund stärkerem Widerstand bei Ausdehnung seines Machtbereiches nicht begegnete, wenn er sich auf Vereinheitlichung von Rechtsnormen beschränkte und keine eigenen Bundesorgane zur Durchführung schuf.

[9]) Plenge, a.a.O., S. 160.

[10]) Jöhr A., Die Volkswirtschaft der Schweiz im Kriegsfall, 2. Aufl., Zürich 1912, S. 144.

[11]) AS 30/335. Über die Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit, die im Zusammenhang mit der kriegszeitlichen Monopolentwicklung berührt werden, wie Ausfuhrverbote, Höchstpreise, Beschlagnahme, Ausmahl- und Backvorschriften, Anbaupflicht usw. wird in den besonderen §§ näher berichtet.

Die Sicherung der Brotversorgung war bei weitem die dringendste Maßnahme zur Sicherstellung der Lebensmittelversorgung. An privaten Getreidevorräten waren bei Kriegsausbruch 14 750 Wagen vorhanden, dazu kam die Kriegsreserve des Bundes von 2500 Wagen[12]). Nach Jöhr[13]) beträgt der Tagesbedarf 174 Wagen; die vorhandene Getreidemenge hätte also für 98 Tage ausgereicht. Nach Wirz[14]) beträgt der durchschnittliche Tagesverbrauch 140 Wagen, was einem Vorrat für 126 Tage entsprochen hätte[15]). Die Sicherung der Zufuhr war demnach äußerst wichtig. Mit Frankreich und Deutschland waren glücklicherweise im Frühling 1914 Abkommen getroffen worden, die auch im Kriegsfalle eine Getreidezufuhr sicherten[16]). Aus Deutschland kam jedoch nur noch die daselbst lagernde und rheinschwimmende Ware zu uns, da durch die englische Blockade die Hauptzufuhrstraße, die Rheinroute, gesperrt wurde[17]).

Das wichtigste Getreidebezugsland, Rußland, schied seit Kriegsausbruch aus. Neue Zufahrtswege und Bezugsländer mußten gefunden werden. Zu diesen Erschwerungen, denen unsere Versorgung mit Getreide begegnete, kamen die Ausfuhrverbote der Nachbarn, die schwierigen Transportverhältnisse, vielfache Nichteinhaltung vertraglicher Verpflichtungen.

Zur Überwindung aller dieser Hindernisse schien von vornherein einzig der Staat befähigt, umsomehr als die von Frankreich und Deutschland gewährten vertraglichen Zusicherungen der Durchfuhr einzig für Staatslieferungen galten. Ein rechtliches Einfuhrmonopol beanspruchte der Bund einstweilen nicht, da der Bundesrat von dem Gedanken ausging, „daß es nur begrüßt werden könnte, wenn auch von anderer Seite Getreide in die Schweiz eingeführt würde[18])." Doch ergab sich mit der Zeit durch die Ausdehnung der staatlichen Ein-

---

[12]) Wirz J., Die Getreideproduktion und Brotversorgung der Schweiz, 2. Aufl., Zürich 1917, S. 144.

[13]) a.a.O., S. 134.

[14]) a.a.O., S. 145.

[15]) Beguin (früher Sekretär der schweiz. Müller) nimmt einen Bestand von 22 550 Wagen an, was nach ihm bei sparsamster Verwendung für 8 Monate ausgereicht hätte: Industrie und Getreidemonopol, Eine Schrift zur Aufklärung und Stellungnahme der Industrie verfaßt vom Industrieverein St. Gallen, St. Gallen 1922, S. 14.

[16]) I. Neutr. Bericht, S. 11.

[17]) I. Neutr. Bericht, S. 12.

[18]) I. Neutr. Bericht, S. 12.

kaufstätigkeit ein faktisches Monopol, da der Bund tatsächlich allein Getreide einführte. Die Eidgenossenschaft trat in die zu Friedenszeiten eingegangenen Verbindlichkeiten der Getreidehändler ein, und nahm allmählich ihre Stelle bei den Bezugsländern ein[19]). Amerika wurde zum Hauptlieferanten der Schweiz. Der Einkauf durch den Bund, der sich rasch ausdehnte, wurde besorgt durch ein dem Oberkriegskommissariat angegliedertes „Eidgenössisches Getreideversorgungsbureau[20])." Dieses tatsächliche Getreide-Einfuhrmonopol war kein Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit. Erst nachdem dem Privathandel durch den Krieg der Import erschwert und verunmöglicht worden war, führte der Bund aus polizeilichen Gründen, zum Schutz der öffentlichen Gesundheit, selbst Getreide ein[21]). In Friedenszeiten hätte dieses tatsächliche Monopol gegen Art. 31 BV verstoßen, da dann der Eingriff wegen des Mißverhältnisses zwischen dem zu schützenden öffentlichen Interesse und der Tragweite des Eingriffs, nicht „polizeilich" gewesen wäre.

Nachdem der Staat durch Ausfuhrverbote und tatsächliches Monopol die Vorräte vergrößert hatte, suchte er durch einen dritten Eingriff in die private Wirtschaftstätigkeit die Brotversorgung zu verbessern. Er beschränkte die Handels- und Gewerbefreiheit durch Gebote und Verbote, um die Inlandsproduktion zu vermehren und die völlige und sozialpolitisch gerechte Ausnützung der Vorräte zu sichern.

Durch den BRB über die Sicherung der Brotversorgung des Landes vom 27. August 1914[22]) gebot der Bundesrat das Ausmahlen des Getreides bis zur mehlfreien Kleie[23]), verbot er die Verfütterung von Brotgetreide[24]). Im BRB über den Verkauf von Getreide vom 8. September 1914 wurde das Anlegen von den monatlichen Bedarf übersteigenden Mehlvor-

[19]) Turmann M., La Suisse pendant la guerre, Paris 1917, S. 208.

[20]) Dieses wurde dem am 10. August 1917 begründeten eidg. Brotamt als 1. Abteilung angefügt. Am 20. September 1918 wurde das dem MDep. angegliederte Brotamt als „Abteilung Brotversorgung" dem neugegründeten eidg. Ernährungsamt, das von den Departementen losgelöst war, angegliedert.

[21]) Ob der Bund einfach willkürlich Erwerbstätigkeiten betreiben kann, ist eine andere Frage, die hier nicht zu beantworten ist.

[22]) AS 30/417.

[23]) Unten, S. 112.

[24]) Vgl. unten, S. 158.

räten verboten, wurden Höchstpreise für Mehl angesetzt[25]). Der BRB vom 2. Februar 1917 untersagte den Verkauf frischen Brotes[26]); am 2. August 1917 wurde die gesamte inländische Getreideernte beschlagnahmt[27]). Endlich wurden am 21. August 1917 Brot und Mehl rationiert[28]), am 3. September 1917 Anbauvorschriften aufgestellt[29]) und am 21. Januar 1918 der Zusatz von Streckmitteln zum Mehl gefordert[30]). Die Abnahme der Getreideeinfuhr infolge verschärfter Kontrolle unseres Imports im Ausland und Schwierigkeiten in der Beschaffung des Schiffsraums hatten diese Maßnahmen zur Streckung der Inlandsvorräte notwendig gemacht.

Wegen der Bezugsschwierigkeiten sah sich der Bundesrat genötigt, ein rechtliches Einfuhrmonopol einzuführen, um so durch grundsätzlichen Ausschluß der Privattätigkeit eine bessere Kontrolle der Landesvorräte zu erhalten, und um das Mißtrauen des kriegführenden Auslandes über die Verwendung des eingeführten Getreides zu beseitigen[31]).

Der BRB über die Einfuhr von Getreide, Mehl und Futtermitteln durch den Bund, vom 9. Januar 1915[32]), bestimmte in Art. 1: „Die Einfuhr von Getreide (Weizen, Dinkel, Gerste, Roggen und Hafer) von Mais, ferner von Mahlprodukten dieser Waren, Futtermehle und Kleie inbegriffen, und ebenso von allen Kraftfuttermitteln[33]), ist ausschließlich Sache des Bundes."

---

[25]) AS 30/469.

[26]) AS 33/42.

[27]) BRB betr. die Getreideernte des Jahres 1917: A.S. 33/589.

[28]) BRB über die Brotversorgung des Landes und die Getreideernte des Jahres 1917: AS 33/651.

[29]) BRB betr. die Ausdehnung des inländischen Getreidebaues: AS 33/699.

[30]) Verfügung des Schweiz. Militärdepartements betr. Verwendung von Reis und Mais zur Streckung der Getreidevorräte und zur Herstellung von Backmehl: AS 34/144.

[31]) III. Neutr.-Bericht, S. 52, Bericht des Eidgen. Ernährungsamts vom November 1920 über die Maßnahmen zur Sicherstellung der Brotversorgung in der Schweiz, im Landwirtschaftlichen Jahrbuch der Schweiz, Jahrg. 35, 1921, S. 209; Egli, a.a.O., S. 202; BBl. 1921/III/352.

[32]) AS 31/13.

[33]) Folgende Futtermittel fallen unter das Monopol: Ölkuchen, Ölkuchenmehl, Maiskuchen, Maiskuchenmehl, Erdnußmehl, Kleie, Futtermehle, Abfallprodukte der Müllerei zur Viehfütterung, Abfälle der Maisstärkefabrikation, Maisgrießabfall, Maismehlabfall.

Durch diesen Beschluß wurde das tatsächliche Einfuhrmonopol zu einem rechtlichen, der Handel im Inland blieb monopolfrei. Art. 34ter, der dem Bunde das Recht zur Gewerbegesetzgebung erteilt, ermächtigt nicht zur Gewerbeverstaatlichung. Jedes rechtliche Bundesmonopol bedarf einer besonderen grundlegenden Verfassungsbestimmung. Das rechtliche Getreide- und Futtermittelmonopol beeinträchtigte demnach die Handels- und Gewerbefreiheit[34]) und war nur auf Grund der außerordentlichen Vollmachten zu rechtfertigen[35]).

Über das Monopol sprach man sich im Nationalrat am 7. April 1915 aus bei der Beratung der Motionen Balmer und Moser-Schär über die Maßnahmen zur Förderung des Getreidebaues. Von den meisten Rednern wurden das Getreidemonopol und die Förderung des inländischen Getreidebaues als wirksame Mittel zur Sicherstellung der Brotversorgung in den Vordergrund gestellt[36]). Bundesrat Schultheß sah in der Beibehaltung des Monopols für die Friedenszeit das einzig wirksame Mittel zur Sicherung der Versorgung mit Getreide.

Über die Wirkungen der Einfuhrtätigkeit des Bundes war 1914 und 1915 im Lande ein Lob[37]). Während im Februar 1915 in Amerika die Weizenpreise 100 % über dem Friedenspreis standen, war in der Schweiz das Getreide nur 65 %, das Brot nur 50 % teurer geworden. Im Oktober 1916 war bei uns der Brotpreis 70 %, der Weizenweltmarktpreis aber 127 % höher als vor dem Kriege[38]). 10 Monate nach Kriegsausbruch konnte Bundesrat Schultheß in einer Volksversammlung in Basel sagen: „Kein Land ist in Beziehung auf die Getreideversorgung zur Zeit günstiger daran als die Schweiz, und keines hat glücklicher operiert als die Schweiz[39])." .

---

[34]) Egli, a. a. O., S. 177; Fleischmann, a. a. O., S. 27.

[35]) Fleischmann, a. a. O., S. 97. Vergl. II. Neutr. Bericht, S. 7.

[36]) Bericht des Ernährungsamtes im Landwirtsch. Jahrbuch 1921, S. 210.

[37]) Vgl. Paul Gygax, „Das Getreidemonopol", Neue Zürcher Zeitung, Nr. 56, vom 16. Januar 1915; Art. „W", „Dem Getreidemonopol entgegen" in der N. Z. Z. Nr. 420, vom 10. April 1915; Artikel „Die Gestaltung des Getreidehandels während und nach dem Krieg", in der N. Z. Z., Nr. 1007, vom 4. August 1915.

[38]) Wirz, a. a. O., S. 151; vgl. die Selbstkosten und Abgabepreise der Monopolverwaltung im Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung zu den Rechnungen und Bilanzen der Kriegsorganisation für die Lebensmittelversorgung der Zivilbevölkerung, vom 29. März 1921: BBl. 1921/III/353.

[39]) Wirz, a. a. O., S. 150.

Die Kritiken ließen jedoch auch nicht lange auf sich warten. Grundsätzliche Gegner staatssozialistischer Einrichtungen wiesen darauf hin, daß das Getreidebureau oft zu ungünstigen Bedingungen einkaufe[40]). Das Monopol dürfe auf keinen Fall in die Friedenszeit hinübergenommen werden. Der „Verband schweiz. Müller" regte die Regelung der Getreideeinfuhr durch Konzessionierung unter Aufnahme eines Vorbehaltes Art. 31 lit. f in die BV an[41]). Die verschiedenen Wirtschaftsgruppen nahmen Stellung für oder wider das Monopol.

Mit dem uneingeschränkten Unterseebootskrieg verschlimmerte sich die Lage der schweizerischen Getreideversorgung ganz bedeutend[42]). Der Bund wurde von der Entente auf ein Kontingent von 50 000 Wagen angewiesen. Die Knappheit der Vorräte zwang den Bundesrat am 2. Februar 1917, den Verkauf von frischgebackenem Brot zu verbieten. Durch den Eintritt Amerikas in den Weltkrieg wurden die Bundesbehörden zur Brotrationierung veranlaßt[43]). Die Überführung des Monopols in die Friedenszeit wurde vom Bundesrat neuerdings angeregt, indem er den Vorsteher des eidgen. Amtes für Sozialversicherung, Dr. Rüfenacht, mit der Ausarbeitung eines Programmes beauftragte[44]). Dieses Programm wurde in Bern vom 31. bis zum 7. Juni 1917 von den Vertretern der Interessentengruppen beraten, ohne daß man grundsätzlich zum Monopol der Friedenszeit Stellung genommen hätte.

Mit dem Friedensschluß wurden Handel und Gewerbe derart von den Problemen der Übergangswirtschaft in Anspruch genommen, daß die Betroffenen noch nicht Zeit fanden, den Abbau der Kriegsmonopole zu verlangen.

Das Futtermittelmonopol lockerte der Bund von sich aus schon im Herbst 1919: Vom Ernährungsamt wurde die Einfuhr von Futtermitteln, mit Ausnahme von Mais, Hafer und Gerste, auf Zusehen hin freigegeben; für Mais, Hafer und Gerste wurden von da an Einfuhrbewilligungen erteilt[45]). Die Ein-

---

[40]) Fleischmann, a. a. O., S. 105. Nach P. Langer, „Das Getreidemonopol" im Journal de Genève vom 15. August 1916 waren die Weizenpreise im Juni 1916 in Annemasse Fr. 31.50 pro q, während man in der Schweiz Fr. 46.— bezahlte.

[41]) Fleischmann, a. a. O., S. 101.

[42]) Egli, a. a. O., S. 180.

[43]) Egli, a. a. O., S. 183.

[44]) Fleischmann, a. a. O., S. 107.

[45]) XIII. Neutr. Bericht, S. 104.

fuhr von Ölkuchen wurde dem Privathandel vom 20. April 1920 ab gestattet[46]). Alle diese Lockerungen des Einfuhrmonopols, ebenso die generelle Freigabe der Mais-, Gerste- und Hafereinfuhr (Mais und Gerste auf 31. März 1921, Hafer auf 1. August 1921[47]) erfolgten, ohne daß der BRB vom 9. Januar 1915 über die Einfuhr von Getreide, Mehl und Futtermitteln durch den Bund, abgeändert worden wäre. Die Maisvorräte des Bundes waren im Juni, die Vorräte an Hafer und Gerste im Juli 1921 liquidiert.

Im Frühling 1920 verlangte der Getreidehandel den Abbau des Getreidemonopols[48]). Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins leitete am 8. März 1920 eine Eingabe der Zürcher Getreidebörse an den Bundesrat weiter, und unterstützte gleichzeitig deren Forderung auf Abbau. Am 26. Juni wies der Bundesrat in seiner Antwort auf die Schwierigkeiten hin, die in der Getreideversorgung noch beständen. Er beauftragte gleichzeitig das eidgen. Ernährungsamt, die Frage der künftigen Sicherung der Brotversorgung zu studieren und dem Bundesrat Bericht darüber zu erstatten. Die Getreidepreise erreichten im Frühjahr 1920 eine selbst während des Krieges kaum gekannte Höhe[49]).

Im November 1920 erstattete das eidgen. Ernährungsamt seinen Bericht über die Maßnahmen zur Sicherstellung der Brotversorgung der Schweiz[50]). Das Einfuhrmonopol des Bundes in Verbindung mit der Förderung des inländischen Getreidebaues werden hier als die einzigen Mittel bezeichnet, die genügende Getreidevorräte, gerechte und billige Brotpreise gewährleisteten.

Im Januar 1921 wurde vom Leiter des eidgen. Ernährungsamts, Dr. J. Käppeli der Entwurf zu einem Verfassungsartikel und einem Bges. betr. die Sicherstellung der Brotversorgung ausgearbeitet. Der Verfassungsrevisionsentwurf lautet folgendermaßen[51]):

„Art. 31 b. Die Fabrikation und der Verkauf gebrannter Wasser, der Handel mit Brotgetreide, nach Maßgabe der Art. 32 bis und 32 ter, sowie 32 quater.

---

[46]) BBl. 1921/V/325.

[47]) BBl. 1921/III/1.

[48]) Fleischmann, a. a. O., S. 113. Vom 1. März 1921 an wurde der Handel mit inländischem Brotgetreide frei gegeben: VE 24. Jan. 20, AS 36/74.

[49]) XIV. Neutr. Bericht, S. 69; Bericht des Ernährungsamts, im Landwirt. Jahrbuch 1921, S. 211.

[50]) Abgedruckt im Landwirtschaft. Jahrbuch der Schweiz. Bd. 35, 1921, S. 203—229.

[51]) Im Landwirtschaftlichen Jahrb., 1921, S. 292.

32 quater. Der Bund trifft die zur Sicherung einer zweckmäßigen Getreide-, Mehl- und Brotversorgung des Landes notwendigen Maßnahmen. Zu diesem Zwecke wird ihm das Recht zur alleinigen Einfuhr von Brotgetreide und dessen zur menschlichen Ernährung dienenden Erzeugnissen übertragen werden.

Der Bund wird das ihm angebotene Brotgetreide inländischer Herkunft zu einem Preise ankaufen, der die mittleren Produktionskosten des Inlandsgetreides und die Gestehungskosten des importierten Getreides berücksichtigt. Er ist zum Ankauf von Inlandgetreide jedoch nur soweit verpflichtet, als das angebotene Getreide von guter, landesüblicher Qualität und die freie Einfuhr der betreffenden Getreideart untersagt ist.

Der Bund hat das angekaufte Getreide und dessen Mahlerzeugnisse im Inland zu Preisen abzugeben, für deren Bestimmung der Grundsatz der Selbstkostendeckung gelten soll. Es steht ihm jedoch frei, über die Selbstkosten hinaus Zuschläge zu Gunsten von Ausgleichs- und Reservefonds zu erheben. Über die Mittel dieses Fonds darf nur zur Sicherung und zur Verbilligung der Brotversorgung des Landes verfügt werden.

Der Bund wird an die Abgabe des Getreides Bedingungen knüpfen, die eine zweckmäßige, billige Brotversorgung des Landes zu angemessenen Preisen sichern.

Der Bund ist befugt, zum Schutze der vorstehenden Bestimmungen und zur Verhütung der Umgehung dieser Vorschriften die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Die Bundesgesetzgebung bestimmt, wie weit und zu welchen Bedingungen der Bund diese Rechte und Pflichten übertragen kann."

Der Entwurf zum Bundesgesetz präzisiert die Aufgabe des Bundes dahin, daß er die inländische Getreideproduktion fördern solle und jederzeit über einen zur Sicherung der Landesversorgung ausreichenden Vorrat an Brotgetreide zu verfügen habe. Art. 3 sieht Ausfuhrverbote auf Brotgetreide und Ein- und Ausfuhr-Verbote auf Erzeugnissen von Brotgetreide vor. Im Art. 8 wird der Bund zum Erlaß von Vorschriften über die Verwendung und Vermahlung des Brotgetreides, über Preistaxen und andere Verkaufsbedingungen der Mahlprodukte und deren Erzeugnisse ermächtigt. Die Getreide-, Mehl- und Brotversorgung wird durch eine „eidgen. Getreideverwal-

tung" mit gesonderter Rechnungsführung besorgt. Eine konsultative Getreidekammer von 5—9 Mitgliedern wird der Getreideverwaltung beigegeben.

Zur Besprechung des Einfuhr-Monopols und der Brotversorgung überhaupt lud das Ernährungsamt am 9. Mai 1921 eine 60köpfige Expertenkommission nach Bern ein. Diese Kommission begnügte sich damit die grundsätzlichen Fragen zu besprechen, ohne abzustimmen und ohne den Monopol-Entwurf des Ernährungsamtes zu beraten. Während über die Notwendigkeit des Getreideeinfuhr-Monopoles die Ansichten weit auseinandergingen, wurde die Notwendigkeit von Maßnahmen des Bundes zur Sicherung der Brotversorgung fast durchwegs bejaht[52]).

Im Herbst 1921 wurden für die Einfuhr von Futtermehl von Fall zu Fall Konzessionen erteilt; die Erteilung wurde seit dem 20. Februar 1922 wieder eingestellt, da die Nachfrage nachgelassen hatte[53]).

Die Getreideversorgungsfrage gab in der Folge noch mehrfach Gelegenheit zu Erörterungen in Parlament[54]) und Presse, ohne daß es zu einer endgültigen Regelung gekommen wäre. In seiner Botschaft betr. die Förderung des inländischen Getreidebaus, vom 3. April 1922 spricht sich der Bundesrat dafür aus, daß die bisherige Regelung des Einfuhrmonopols etwa bis Mitte 1925 beizubehalten sei, damit dem Bunde aus der bis 1924 übernommenen Preisgarantie für Inlandgetreide kein Schaden entstände[55]). Zu diesem Zeitpunkt könne wohl der verfassungsmäßige Zustand wieder hergestellt werden.

Auch an der 2. Expertenkonferenz vom 10./11. April 1922 in Bern konnte über die notwendigen Maßnahmen keine Einigung erzielt werden. Es wurde lediglich ein Beschluß gefaßt, worin der Bundesrat eingeladen wurde, den eidgenössischen Räten eine Vor-

---

[52]) Protokoll der Expertenkommission im Landwirtschaftl. Jahrb. 1921, S. 231—291.

[53]) XVIII Neutr. Bericht, S. 22.

[54]) Interpellation Forrer im Nationalrat vom 20. Dezember 1921 über den Abbau der noch bestehenden Monopole; 2 Postulate des Nationalrats vom 30. Juni 1922 über die Förderung des Getreidebaus durch den Bund; kleine Anfrage Perrier über die Vorbereitungen zur Einführung des Getreidemonopols, vom 26. September 1923.

[55]) BBl. 1922/I/554. Die Preisgarantie wurde durch Bbeschl. vom 20. VI. 1924 (AS. 40/319) auf das Jahr 1925 ausgedehnt.

lage zu unterbreiten, um eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Brotversorgung des Landes zu schaffen[56]).

Wie diese Verfassungsmäßigkeit wieder herzustellen sei, ob durch Verfassungsrevision, die dem Bunde das Getreidemonopol zuspricht[57]) oder durch Aufhebung der BRB vom 9. Januar 1915 und Wiedereinsetzung der privaten Einfuhrtätigkeit, darüber gehen die Meinungen noch weit auseinander. Arbeiterschaft und Bauernschaft stellen die monopolfreundlichen Kreise.

Unter den Vorschlägen, die die Privattätigkeit zur Grundlage haben, sind zu erwähnen das Projekt Steiner, der Vorschlag der Mehrheit der vom Bundesrat eingesetzten Expertenkommission[58]). Dieses Projekt sieht für Brotgetreide einen Einfuhrzoll von Fr. 2.— vor. Wer Inlandgetreide zu Backmehl vermahlt, hat Anspruch auf Einfuhrscheine, gegen die er das dreifache Quantum Getreide zollfrei einführen kann. Dem Bauer soll nun aus der Nachfrage durch die Müller ein Getreidepreis entstehen, der ihn konkurrenzfähig macht. Dieser Preis wird auf etwa Fr. 6.— über dem verzollten oder Fr. 8.— über dem unverzollten Importgetreide geschätzt.

Vom schweizerischen Bauernsekretariat liegt ein Entwurf vor, wonach der Bund zur Abnahme des Inlandgetreides zum Weltmarktpreis plus Fr. 10.— verpflichtet sein soll; dazu wäre noch die Möglichkeit von Einfuhrbeschränkungen für Getreide vorzusehen.

Ein Projekt Jäggi sieht Anbauprämien und eine Notreserve des Bundes vor. Pro Hektar Brotgetreide wäre dem Getreidebauer zu vergüten: Fr. 120.— für Weizen, Fr. 70.— für Roggen und Fr. 60.— für Mischelfrucht

Endlich ist ein viertes Projekt auf monopolfreiem Boden zu erwähnen: Das Projekt Schoch will dem Bauer eine Vergütung des Bundes von Fr. 10.— pro q. Brotgetreide zuhalten. Um

---

[56]) Botschaft des Brats betr. die Sicherung der Getreideversorgung des Landes, vom 27. Mai 1924: BBl. 1924/II/423.

[57]) Am 29. April 1922 wurde folgende Motion Balmer eingebracht: „Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten, ob der Artikel 31 der BV nicht mit nachstehendem Zusatze zu ergänzen ist: Art. 31 f. Der Bund ist befugt zur Sicherung der Brotversorgung und zur Förderung des Getreidebaues geeignete Maßnahmen zu treffen.“ Diese Motion wurde am 18. Juni 1924 zurückgezogen.

[58]) Vgl. zu diesen Projekten den Art. von Prof. Steiger „Die Getreidefrage“ in den „Basler Nachrichten“, Nr. 507 vom 30. Oktober 1923.

den Anspruch auf Vergütung zu ermitteln, hätte die Gemeinde ein Erntezeugnis auszustellen.

In seiner „Botschaft an die Bundesversammlung betr. die Sicherung der Getreideversorgung des Landes", vom 27. Mai 1924, schlägt der Bundesrat vor, folgenden Art. in die BV aufzunehmen:

„Art. 23 bis. Der Bund trifft Maßnahmen für die Sicherung der Getreideversorgung des Landes.

Es soll insbesondere:

a. selbst Vorräte an Getreide unterhalten oder für solche in anderweitiger Weise Vorsorge treffen;

b. den inländischen Getreidebau sowie die Verwertung und Verarbeitung der Produkte desselben durch hierzu geeignete Anordnungen und Maßregeln erleichtern und fördern.

Die Ausführung vorstehender Grundsätze bleibt der Gesetzgebung überlassen. Dabei darf jedoch ein ausschließliches Recht der Einfuhr von Getreide, vorbehältlich einer Zwangslage in Kriegszeiten, weder für den Bund noch für eine private Organisation geschaffen werden.

Die gegenwärtig bestehenden Vorschriften über die ausschließliche Einfuhr von Getreide durch den Bund treten spätestens ein Jahr nach der Annahme dieses Verfassungsartikels außer Kraft."

Der Bundesrat hat hier den zahlreichen Forderungen auf Aufhebung des Getreidemonopols nachgegeben. Ausdrücklich wird dem Bunde verwehrt, in normalen Zeiten sich oder einer privaten Organisation ein Monopol zu verschaffen.

Das Getreidemonopol wird infolge der Liquidation des eidgen. Ernährungsamtes seit dem 1. Januar 1923 von der „Eidgen. Getreideverwaltung", einer Sektion der Abteilung für Landwirtschaft des Volkwirtschafts-Departements, mit eigener Rechnungsführung besorgt[59]). Von 1918—1921 arbeitete die Monopolverwaltung wegen ihrer Preispolitik mit erheblichen Verlusten. Die Rechnung pro 1919 weist ein Passivsaldo von über 55 Millionen, die von 1920 von über 56 Millionen auf[60]), während die Bilanz für 1921 noch einen Aus-

---

[59]) BRB betr. die Aufhebung des eidgen. Ernährungsamts, vom 3. Nov. 1922: AS 38/555.

[60]) Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung zu den Rechnungen und Bilanzen des eidgen. Ernährungsamtes für 1919 und 1920, vom 9. Dezember 1921: BBl. 1921/V/S. 353/4; Bericht des Bundesrats usw. für 1921; BBl. 1922/III/28.

gaben-Überschuß von über 38 Millionen enthält. Erst die Rechnung von 1922 weist einen Überschuß auf. Auf den monopolisierten Futtermitteln ergaben sich bei der Liquidation des Einfuhrmonopols bedeutende Verluste, da die 1919 vom Bunde wegen der drohenden Futternot angelegten Vorräte 1920 wegen der Maul- und Klauenseuche und der früh beginnenden Grünfütterung nur schwachen Absatz fanden[61]).

Im Ausland ist das Getreidemonopol mit alleiniger Ausnahme eines nordischen Landes von allen Staaten wieder fallen gelassen worden[62]).

2. Das Reismonopol.

Die ersten Monate nach Kriegsbeginn wurde viel Reis eingeführt, sodaß sich der Bund nicht veranlaßt sah, Maßnahmen zur Sicherung der Landesversorgung mit Reis zu treffen. Im Frühjahr 1915 sperrten Frankreich und Italien plötzlich ihre Grenzen. Um die Landesversorgung zu sichern und um den Reisspekulationen entgegenzutreten[63]), schuf der Brat. auf Grund seiner außerordentlichen Vollmachten durch den BRB vom 2. Oktober 1915 über die Einfuhr von Reis und von Mahlprodukten aus Reis durch den Bund, das Reis-einfuhr-Monopol[64]). Der Umfang des Monopols entsprach genau dem Umfang des Getreidemonopols, sodaß sich eine nähere Besprechung erübrigt. Art. 1 des Beschlusses lautete: „Die Einfuhr von Reis und von Mahlprodukten aus Reis, Reisfuttermehle und Reis inbegriffen, ist ausschließlich Sache des Bundes. Diese Waren sind für den Verbrauch in der Schweiz bestimmt." Art. 2. Ankauf, Einfuhr und Wiederverkauf der in Art. 1 genannten Waren werden vom Oberkriegskommissariat besorgt."

Die erste Aufgabe der Monopolverwaltung bestand darin, die vom Privathandel erworbene Ware unter dem Schutze und der Garantie der Bundesregierung einzuführen. Italien bewilligte im Dezember 1915 die Ausfuhr der 1914 gekauften und bezahlten Ware, im Mai 1916 wurde auch den 1915 von Schweizer Firmen bezahlten Reissendungen die Ausfuhrbewilligung erteilt. Auch Frankreich ge-

---

[61]) BBl. 1921/V/312.

[62]) Industrie und Getreidemonopol, a. a. O., S. 27. Ein halbstaatliches Ausfuhrmonopol besteht in Jugoslavien, cf. Olitsch L., Die Monopolisierung des Getreides mit Berücksichtigung des Ausfuhrmonopols im Königreich S. H. S., Diss. iur., Bern 1922, S. 57 f.

[63]) III. Neutr. Bericht, S. 55.

[64]) AS 31/333.

währte im Sommer 1916 für ein großes Quantum in Marseille lagernder Ware die Ausfuhr[65]).

Am 26. Februar 1916 erließ der Bundesrat erstmals Höchstpreise für den Verkauf von Reis in ganzen Wagenladungen[66]). Das Militärdepartement regelte die Reisabgabe und setzte Höchstpreise für den Migros- und Kleinhandel fest. Die Reisabgabe wurde durch den Groß- und Kleinhandel vermittelt, wobei jedoch nur solche Firmen bezugsberechtigt waren, die vor Kriegsausbruch in der Schweiz niedergelassen waren und den Reishandel betrieben hatten[67]).

Die Kontingentierung der Reiseinfuhr und dann besonders der uneingeschränkte Tauchbootkrieg veranlaßten den Bundesrat das faktische Handelsmonopol einzuführen dadurch, daß Reis nur noch an die Kantone geliefert wurde[68]). Den Kantonen wurde in der Ausgestaltung der Rationierung möglichste Freiheit gelassen. Die guten Erfahrungen, die der Bund mit dieser Abgabe durch Vermittlung der Kantone machte, bewogen ihn, dieses Verteilungssystem auf weitere Nahrungsmittel auszudehnen[69]).

Mehrfach mußten die Verkaufspreise erhöht werden, die Preissteigerung des Reises war zumeist nur auf die Verteuerung der Schiffsfrachten zurückzuführen[70]) . Im Frühjahr 1918 betrugen die Frachtspesen Ostindien—Cette 105 Fr. per 100 kg gegenüber einem Ankaufspreis der Ware in Ostindien von Fr. 17.— per 100 kg[71]).

Vom Herbst 1917 an war die Reisversorgung im Gegensatz zur Getreideversorgung stets befriedigend, sodaß vom Frühling 1918 an Reis zur Streckung des Backmehls verwendet werden konnte[72]).

Mit dem Waffenstillstand sanken die Frachtspesen, dagegen stiegen die Preise in den Produktionsländern[73]). 1919 wurde der Reis in der Schweiz erheblich unter dem Weltmarktpreis verkauft[74]). Am

---

[65]) IV. Neutr. Bericht, S. 26.

[66]) AS 32/63.

[67]) Weisung des Militärdepartements an das Oberkriegskommissariat im IV. Neutr. Bericht, S. 27.

[68]) BRB 2. Februar 1917: AS. 33/48; VI. Neutr. Bericht, S. 29.

[69]) VIII. Neutr. Bericht, S. 25.

[70]) VI. Neutr. Bericht, S. 29; VIII. Neutr. Bericht, S. 25.

[71]) X. Neutr. Bericht, S. 32.

[72]) X. Neutr. Bericht, S. 30; VM 21. Januar 1918 über die Verwendung von Mais und Reis zur Streckung der Getreidevorräte und zur Herstellung von Backmehl: AS 34/144.

[73]) XII. Neutr. Bericht, S. 156.

[74]) XIII. Neutr. Bericht, S. 108.

1. Juli 1919 wurde die Rationierung aufgehoben[75]; der private Großhandel trat wieder ein. Die Reisnachfrage flaute in der Folge rasch ab: Der Verbrauch anderer Nahrungsmittel hatte zugenommen und der Handel, der einen Preisniedergang erhoffte, hielt mit Ankäufen zurück. Während der Bund 1919 19 000 Tonnen Reis eingeführt und 31 000 Tonnen verkauft hatte, stand 1920 einer Einfuhr von 20 000 Tonnen nur noch ein Verkauf von 18 000 Tonnen gegenüber[76]. Im Sommer 1921 liquidierte der Bund seine Reisvorräte, für die er infolge der steigenden Weltmarktpreise guten Absatz fand. Schon von Mitte Juni an wurden Einfuhrbewilligungen erteilt, im ganzen für 392 Wagenladungen[77]. Die Liquidation der Vorräte war im August 1921 beendigt.

Am 1. September 1921 wurde das Reiseinfuhr-Monopol aufgehoben[78], der normale verfassungsmäßige Zustand wieder hergestellt. Da beim Reismonopol wie beim Getreidemonopol möglichst billige Abgabepreise festgesetzt werden mußten, war dem Bund aus dem Reismonopol in den drei Jahren vor seiner Aufhebung ein Verlust von etwa einer halben Million entstanden.

3. Das Zucker-Monopol.

Schon im Frühjahr 1915 machte der Bund in Österreich große Zuckerkäufe; gegen Bewilligung der Ausfuhr anderer Waren konnte der Zucker allmählich eingeführt werden[79]. Die durch die Zuckerknappheit bewirkte Preissteigerung bewog den Bundesrat am 27. November 1915 zur Vorschrift von Höchstpreisen[80]. Gegen den Winter trat der Bund allmählich an Stelle des privaten Einfuhrhandels, da dieser nicht mehr in der Lage war, den erforderlichen Bedarf zu importieren. An Stelle der früheren Hauptbezugsländer Deutschland und Österreich war die Übersee getreten. Die besonderen Marktverhältnisse verunmöglichten dem Privathandel den Import aus den überseeischen Bezugsländern; er wies selbst auf die Notwendigkeit hin, daß der Bund die Einfuhr an die Hand zu nehmen habe.

---

[75]) VE 3. Juni 1919: AS 35/392.

[76]) Bericht des Bundesrats zu den Rechnungen und Bilanzen des Ernährungsamts für 1919 und 1920: BBl. 1921/V/324.

[77]) XVII. Neutr. Bericht, S. 27.

[78]) BRB 26. August 1921: AS 37/661.

[79]) III. Neutr. Bericht, S. 56.

[80]) AS 31/418.

Am 8. Februar 1916 wurde die Zuckereinfuhr vom Bunde monopolisiert; gleichzeitig wurden die Inlandsvorräte beschlagnahmt[81]). Art. 1 des BRB bestimmte: „Die Einfuhr von Rohzucker und raffiniertem Zucker ist ausschließlich Sache des Bundes[82])." Konzessionen zur Zuckereinfuhr wurden auf Grund von Art. 4 des BRB gewissen Industrien (Schokolade-Industrie, Kondensmilch-Industrie) erteilt, die auf große Mengen von Zucker angewiesen waren[83]). Die Zuckerabgabe wurde den bisherigen Importeuren überlassen.

Die Verteuerung des Zuckers, die zu mehrmaliger Änderung der Höchstpreise führte, wurde hauptsächlich dadurch hervorgerufen, daß man zum größten Teile auf überseeische Ware angewiesen war. Immerhin stiegen bis Ende 1920 die Zuckerpreise nie über die Weltmarktpreise, sondern hielten sich zeitweise bedeutend tiefer.

Die gesteigerte überseeische Produktion vermochte den Ausfall der europäischen Produktion nicht zu decken. Hauptbezugsländer wurden Nord-Amerika und besonders Java[84]). Die Zuckerknappheit war weiter begründet im vermehrten Bedarf der Industrie[85]). Um eine gerechte Verteilung zu ermöglichen, wurde im Frühjahr 1917 eine Bestandesaufnahme in den industriellen Unternehmen vorgenommen[86]). An Hand dieser Aufnahme wurde der Zuckerverbrauch der industriellen Unternehmen, die Genußmittel und leicht entbehrliche Nahrungsmittel herstellen, erheblich eingeschränkt[87]). Der Blockadekrieg der Zentralmächte zwang am 2. Februar 1917 zur Organisation der Verteilung. Reis und Zucker wurden nur noch den Kantonen geliefert[88]), denen der Erlaß von Rationierungsvorschriften oblag; damit schuf der Bund faktisch ein Handelsmonopol.

Die Zuckerzufuhr stockte zeitweilig wegen Mangel an Tonnage,

---

[81]) BRB über die Einfuhr und den Handel mit Zucker: AS 32/15.

[82]) Vom Monopol ausgenommen war Zuckermelasse und Zuckersirup, Ahornsirup, Trauben- und Stärke-Zucker in Sirupform.

[83]) XIII. Neutr. Bericht, S. 143. In einer Bekanntmachung vom Mai 1916 machte das Militärdepartement darauf aufmerksam, daß Konzessionsgesuche vor dem Geschäftsabschlusse und nicht, wie es bisher oft geschehen sei erst nach Kauf des Zuckers nachzusuchen seien: BBl. 1916/3/93.

[84]) IX. Neutr. Bericht, S. 19: Infolge Sperre der Zuckerausfuhr aus Nord-Amerika wurde Java fast ausschließliches Bezugsland.

[85]) V. Neutr. Bericht, S. 21.

[86]) VI. Neutr. Bericht, S. 29.

[87]) VII. Neutr. Bericht, S. 19.

war aber nie derart, daß Grund zu ernsten Besorgnissen vorgelegen hätte. Seit dem Waffenstillstand stand wieder mehr Frachtraum zur Verfügung. Am 25. März 1920 konnte die Zuckerrationierung aufgehoben werden[89]), dagegen war die Unsicherheit auf dem Weltmarkt derart, daß der Bundesrat den Zeitpunkt für die Aufhebung des Monopols noch verfrüht hielt. Im Frühling 1921 sah der Bundesrat die Aufhebung auf den Sommer 1922 vor; infolge der großen Vorräte schien eine frühere Wiedereinsetzung der Privattätigkeit nicht angängig[90]). Da die Monopol-Verwaltung die Hochkonjunkturen nicht ausgenützt hatte und zum Beispiel im Herbst 1919 erheblich unter den Weltmarktpreisen lieferte[91]), war es ihr im Frühling 1922 auch nicht möglich, dem Preisfall des Zuckers zu folgen, sodaß der Inlandspreis höher wurde als der Weltmarktpreis[92]).

Die ganze Kriegszeit hindurch hatte das Zuckermonopol jährlich einen Betriebsüberschuß ergeben, von 1915 bis 1920 22 Millionen Franken[93]). Dieser Gewinn wurde durch den ungeheuren Verlust vom Jahre 1921 aufgefressen. In diesem Jahre erlitt der Bund aus dem Zuckergeschäft einen Verlust von beinahe 63 Millionen Franken. Der Zuckerkonsum war während einiger Monate auf 50 % des Verbrauchs zur Zeit der strengsten Rationierung zurückgegangen, während die Weltmarktpreise seit Juni 1920 rapid sanken. Der Bundesrat erklärte die Verluste damit, daß er kaufmännische Erwägungen vor den Interessen der Landesversorgung hätte zurückstellen müssen und so im Herbst 1920 zu teuren Preisen große Mengen tschechischen Zuckers zu kaufen gezwungen gewesen sei[94]). Bei der Behandlung des XV. Neutr. Berichts in der Junisession 1921 wurde im Ständerat ein Postulat der Neutral. Kommission angenommen, das den Bundesrat zur Prüfung der Frage einlud, ob nicht auf einzelnen Monopolartikeln, z. B. Zucker, Verluste durch Erhebung von Eingangsgebühren auf diesen Artikeln zu decken wären. Der Bundesrat erstattete abschlägigen Bescheid, da die Erhebung dieser Gebühr zu einer Erhöhung der Lebenskosten führen müßte[95]).

Nachdem vom 21. August 1922 an die Einfuhr von Kristallzucker

---

[88]) AS 33/48.
[89]) VE 4. März 1920: AS 36/142.
[90]) XVI. Neutr. Bericht, S. 32.
[91]) XIII. Neutr. Bericht, S. 108.
[92]) XVI. Neutr. Bericht, S. 37.
[93]) BBl. 1922/III/9.
[94]) BBl. 1922/III/11.
[95]) VIII. Neutr. Bericht, S. 23.

generell frei gegeben wurde[96]), hob der Bundesrat am 30. Sept. 1922 das Zuckereinfuhrmonopol auf[97]). Ende März 1923 waren die letzten Vorräte der Monopolverwaltung liquidiert[98]).

4. Das Benzin- und Petroleummonopol.

Um dem Lande genügende Einfuhr von Benzin und Petroleum zu sichern, die 1915 sehr stark zurückgegangen war, erließ der Bundesrat am 12. Februar 1916 einen Beschluß betr. die Einfuhr von Petroleum und Benzin[99]), der u. a. folgende Bestimmungen enthielt:

„Art. 3. Wer Petroleum und Benzin in die Schweiz einführen will, bedarf hiezu einer Bewilligung des Volkswirtschaftsdepartements, welches eine solche versagen oder an sie die im öffentlichen Interesse liegenden Bedingungen knüpfen kann."

Zu diesem Beschluß schreibt der Bundesrat im III. Neutr. Bericht[100]), daß dadurch tatsächlich das Monopol für die Einfuhr von Petroleum und Benzin begründet worden sei, während er im II. Neutr. Bericht die Meinung vertrat[101]), daß durch den Beschluß „kein eigentliches Monopol" eingeführt würde.

Die im Art. 3 vorgesehene Einfuhrbewilligung ist keine Polizeierlaubnis, da ausdrücklich erklärt wird, daß das VWDep. die Bewilligung nicht zu erteilen braucht; eine Polizeierlaubnis müßte erteilt werden, wenn die gesetzlichen Bedingungen erfüllt sind. Die Bewilligung des Art. 3 entspricht vielmehr der Verleihung eines Rechtes, das der Gewerbetreibende bisher nicht besessen hat. Mit der Erklärung, daß das VWDep. die Bewilligung versagen könne, wird ausgesprochen, daß das Recht zur Einfuhr von Benzin und Petroleum dem Privaten entzogen sei. Die Einfuhr wird grundsätzlich dem Bunde vorbehalten und allen Privaten verboten. Von diesem Verbot kann der Bund Ausnahmen gestatten, die er an beliebige Bedingungen knüpfen kann, da dem Privaten ja kein Recht zur Einfuhr mehr zusteht.

---

[96]) XIX. Neutr. Bericht, S. 19.

[97]) BRB 17. März 1922: AS 38/302. Der BRB betr. Aufhebung von Noterlassen vom 31. März 1919 hob, infolge eines Versehens, das Einfuhrmonopol auf; (vergl. BBl. 1919/III/526) am 25. April wurde der Beschluß wieder in Kraft gesetzt. (AS 35/298)

[98]) XX. Neutr. Bericht S. 9.

[99]) AS 32/34.

[100]) S. 72. Ebenso im BBl. 1921/III/357.

[101]) S. 8.

Die Meinung des Brats, daß die von ihm allein durchgeführte Einfuhr von Benzin und Petroleum ein faktisches Monopol gewesen sei, ist unrichtig; dieses Monopol beruht auf einem Rechtssatz, der dem Privaten das Einfuhrrecht entzog. Die im BRB 12. Febr. 1916 vorgesehene Bewilligung brauchte vom VWDep. nicht erteilt zu werden; daraus ist zwingend zu schließen, daß diese Bewilligung eine Konzession und keine Polizeierlaubnis war; daß sich der Bund ein die Handels- und Gewerbefreiheit beeinträchtigendes rechtliches Monopol verschafft hatte.

Zur Besorgung der Monopolgeschäfte wurde im Art. 2 des zit. BRB ein „Bureau für Import von Petroleum und Benzin" geschaffen und dem VWDep. angegliedert. Der Inlandhandel blieb unter gewissen Einschränkungen frei. Nach Art. 2 Abs. 2 erfolgt der Vertrieb von Petroleum und Benzin im Lande unter Zuhülfenahme von Personen und Firmen, „die sich bisher mit dem Verkaufe dieser Ware beschäftigt haben."

Das Monopol wurde durch den BRB 11. April 1916[102]) ausgedehnt auf Benzol und andere Ersatzstoffe von Benzin und Petroleum, sowie auf Mischungen, in denen Benzin und Petroleum enthalten ist.

Die Bezüge des Monopolbureaus vermochten im ersten Jahr seit Einführung des Monopols die Bedürfnisse zum größeren Teil zu befriedigen, auch nachdem Rumänien infolge seines Eintrittes in den Krieg aus den Bezugsländern ausschied. Vom Februar 1916 bis zum Februar 1917 importierte der Bund 34 658 t Petroleum, 5500 t Benzin, 10 767 t Benzol, 781 t Dieselöl und 436 t Spindelöl[103]). Vom Frühling 1917 an war die Einfuhr von Benzin und Benzol spärlich, wegen Knappheit in den Produktionsländern und fehlenden Transportmitteln, sodaß der Bund seine Reserven angreifen mußte. Eine Bestandesaufnahme vom 3. September 1917 zeigte nur geringe Quantitäten auf; der Bundesrat beabsichtigte daraufhin den Erlaß eines allgemeinen Automobilfahrverbotes. Nach verschiedenen Besprechungen mit den Vertretern der Interessentenkreise wurde jedoch hievon abgesehen und durch BRB 14. Juli 1917 der Brennstoff für Motorfahrzeuge kontingentiert. Auch die Petroleumversorgung wurde immer schwieriger; durch VV 25. April 1918[104]) wurde die Abgabe an Großverbraucher

---

[102]) AS 32/149.
[103]) VI. Neutr. Bericht, S. 51.
[104]) AS 34/473.

rationiert. Die im Vergleich zum Bedarf kärglichen Importe von Benzin und Petroleum machten in der Folge weitere Verbrauchsbeschränkungen notwendig, die umso fühlbarer waren, als in der Landwirtschaft immer größere Mengen Benzin notwendig wurden zum Betrieb von Dreschmaschinen, Traktoren usw.[105]).

Nachdem im Februar 1919 größere Mengen Benzin und Petroleum aus Amerika eintrafen, wurde die Rationierung, die seit dem 1. Mai 1918 von der Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft des Volkswirtschaftsdepartements durchgeführt worden war, auf den 5. März 1919 aufgehoben[106]). Bis zur Aufhebung des Monopols durch den BRB vom 29. Dezember 1921[107]) war die Versorgung immer ausreichend, da der Verbrauch infolge der Wirtschaftskrise zurückging, trotzdem die Zufuhren nicht immer normal waren. 1921 verbesserten sich die Transportverhältnisse wesentlich[108]).

Vom 1. März 1922 an fiel das Importmonopol für Petrol, Benzin, Benzol etc. dahin.

Die Warenabteilung des Volkswirtschaftsdepartements, der das Monopolbureau zugehörte, war bei der Gründung des Ernährungsamtes diesem eingefügt worden.

Die Liquidation der Vorräte war im Herbst 1922 beendigt. Im Interesse der Landesversorgung wurde mit einem Importeur auf die Dauer von 2 Jahren ein Vertrag abgeschlossen, wonach dieser verpflichtet ist, dem Bunde stets mindestens 2000 Tonnen Benzin zur Verfügung zu halten[109]). Vom 1. Januar 1921 an steht dem Militärdepartement die Aufsicht über diese Reserve zu.

Aus seinem Monopol war dem Bunde bis 1920 ein bescheidenes Erträgnis zugeflossen. Im letzten Jahre des Monopols setzte der Bund große Vorräte, die sich angesammelt hatten, bei sinkenden Preisen ab, sodaß aus dem Benzin- und Petroleumgeschäft ein Verlust von beinahe 5 Millionen Franken entstand[110]).

---

[105]) Die Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft des Eidg. VW-Dep.'s 1917—1919, I. Band, Bern 1920; S. 20.

[106]) BRB betr. Aufhebung der Benzinrationierung vom 28. Febr. 1919: AS 35/167.

[107]) AS 37/892.

[108]) BBl. 1922/III/13.

[109]) XIX. Neutr. Bericht, S. 20.

[110]) BBl. 1922/III/14.

5. Das Kupfervitriolmonopol.

Die Schweiz benötigt jährlich gegen 2000 Tonnen Kupfervitriol zum Schutz der Wein- und Kartoffelkulturen und für die Industrie. Da der Privathandel im Winter 1914/15 die nötige Menge nicht beschaffen konnte, befaßte sich das Volkswirtschaftsdepartement mit der Einfuhr; diese Einfuhrtätigkeit führte zum tatsächlichen Monopol.

Am 21. Juli 1916 wurde das rechtliche Einfuhrmonopol beschlossen[111]), um die gleichmäßige Verteilung der eingeführten Waren durchführen zu können. Nach Art. 1 des BRB betr. die Einfuhr von Kupfervitriol, ist die Einfuhr ausschließlich Sache des Bundes. Die eingeführte Ware wird nach Art. 2 ausschließlich für den Verbrauch im Inland abgegeben.

Die Fabrikation von Kupfervitriol wurde im Inland begonnen und half zur Vergrößerung der Vorräte, deren Beschaffung im Ausland mit großen Schwierigkeiten verbunden war. 1918 schloß das Volkswirtschaftsdepartement mit der Compagnie des produits électrochimiques S.A. in Bex eine Vereinbarung, wonach diese Gesellschaft die schon seit Jahren betriebene Fabrikation von Kupfervitriol für den Bund erheblich ausdehnte[112]). Seit September 1918 war der Verbrauch gering und die Bezugsmöglichkeit erleichtert, sodaß der Bund für längere Zeit von Ankäufen absah. Der größere Teil des Verbrauchs wurde 1921 durch die Inlandproduktion gedeckt[113]).

Von Ende 1921 an wurden die Vorräte liquidiert; die Liquidation war auf die Aufhebung des Monopols am 15. Juni 1922 hin beendigt[114]). Vom 15. Juni 1922 an erteilte das Ernährungsamt eine generelle Einfuhrbewilligung.

6. Das Kartoffelmonopol.

Schon kurz nach Kriegsausbruch ergriff der Bundesrat Maßnahmen, um die Kartoffeln zweckmäßiger Verwendung zuzuführen. Im Interesse der Volksernährung wurde das Brennen von Kartoffeln, das der Bund auf Grund seines Alkoholmonopols in Lieferungsaufträgen zu vergeben pflegt, eingestellt[115]).

Der Beginn der Kartoffelhandelstätigkeit des Bundes geht auf den Frühling 1915 zurück. Seit diesem Zeitpunkt führte das Volks-

---

[111]) BRB 21. Juli 1916: AS 32/247.
[112]) XI. Neutr. Bericht, S. 151.
[113]) XVI. Neutr. Bericht, S. 34.
[114]) BRB 17. März 1922: AS 38/302.
[115]) I. Neutr. Bericht, S. 19.

wirtschaftsdepartement Saat- und Speise-Kartoffeln aus Deutschland und den Niederlanden ein.

Bis in den Sommer 1916 hinein waren Kartoffelproduktion und Kartoffelhandel von staatlicher Reglementierung frei geblieben. Die hohen Kartoffelpreise, besonders aber die schlechten Ernteaussichten bestimmten den Bundesrat, auf den 11. Juni 1916 eine Konferenz aus Vertretern der Kantonsbehörden, der Produzenten und Konsumenten-Kreise einzuberufen, um mit ihnen die Organisation der Kartoffelversorgung zu besprechen[116]). Im Anschluß an diese Konferenz wurden durch BRB vom 14. Juli alle Kaufverträge auf Lieferung noch nicht geernteter Kartoffeln schweizerischen Ursprungs nichtig erklärt[117]). Am 15. Juli setzte das Volkswirtschaftsdepartement Kartoffelhöchstpreise fest. Zur Prüfung weiterer Maßnahmen wurde vom Volkswirtschaftsdepartement eine „Kommission für die Kartoffelversorgung des Landes" ernannt.

Damit die Versorgung des Landes gleichmäßig vor sich gehen könne, wurde durch den BRB 11. August 1916 eine Zentralstelle für Kartoffelversorgung errichtet und dieser Zentralstelle das Einfuhrmonopol übertragen[118]). Art. 4 dieses Beschlusses bestimmte:

„Die Einfuhr von Kartoffeln (mit Inbegriff des Kartoffelmehles und ähnlicher Produkte[119]) erfolgt ausschließlich durch die Zentralstelle auf Rechnung des Bundes.

Ausnahmen kann das Volkswirtschaftsdepartement bewilligen: a) für den Grenzverkehr; b) für kleine Mengen von Kartoffeln."

Durch diesen Artikel wurde das Bundeseinfuhr-Monopol eingeführt, da die Zentralstelle eine rein staatliche Institution, ein Verwaltungszweig des Volkswirtschaftsdepartement war. Im BRB betr. die Kartoffelversorgung des Landes vom 13. September 1916 wurde dieser Artikel über das Einfuhrmonopol wörtlich wiederholt; der BRB vom 3. September 1917 führte Fälle, in denen Einfuhrkonzessionen erteilt werden können, nicht mehr auf, sondern erklärte lediglich: „Ausnahmen können vom Volkswirtschaftsdepartement bewilligt werden[120])." Die Zentralstelle, der eine Fachkommission bei-

---

[116]) IV. Neutr. Bericht, S. 46.

[117]) AS 32/244.

[118]) BRB betr. die Kartoffelversorgung des Landes: AS 32/283.

[119]) Hierher gehören Kartoffelgrieß, Kartoffelsago, Kartoffelnudeln.

[120]) AS 36/689. Die VV 19. Oktober 1916 über die Einfuhr von Kartoffelmehl gab die Einfuhr von Kartoffelmehl, das nicht aus Deutschland oder Holland stammt, frei.

gegeben wurde, führte die Einfuhr von Saat- und Speisekartoffeln namentlich aus Deutschland und Italien durch.

Bald wurden weitere Maßnahmen zur Sicherung der Landesversorgung notwendig. Unterm 13. September 1916 erging ein BRB, der den Privathandel an eine Bewilligung knüpfte[121]), um so durch Beaufsichtigung das öffentliche Interesse besser wahren zu können. Von einem Handelsmonopol versprachen sich Bundesrat und Aufsichtskommission keine Besserung in der Versorgung, da die Ausschaltung des Privathandels die auf den Markt kommende Warenmenge eher verringern würde[122]). Auf Grund einer im Dezember 1916 vorgenommenen Erhebung über den Kartoffelbestand und die Anbaufläche wurden die Produzenten durch VV vom 7. März 1917 verpflichtet, mindestens die angegebene Fläche (54 442 Hektar) weiter mit Kartoffeln zu bepflanzen[123]). Schon im Mai 1917 konnte der Bundesrat feststellen, daß die Anbaufläche eine starke Ausdehnung erfahren habe[124]). Die private Erwerbstätigkeit wurde weiterhin beschränkt durch ein Ernteverbot vom 15. Juni 1917[125]), das am 25. Juli aufgehoben wurde[126]) und durch Beschränkung der Handelstätigkeit auf Firmen, die den Kartoffelhandel bisher regelmäßig betrieben[127]). Im Herbst 1917 wurden keine Höchstpreise vorgeschrieben, dagegen der Handel verpflichtet, die angekauften Kartoffeln der Zentralstelle für die Kartoffelversorgung zu Einheitspreisen zu überlassen oder eine besondere Bewilligung für den direkten Verkauf an die Konsumenten zu diesen Einheitspreisen zu verlangen. Durch VV 9. November 1917 wurde Verfütterung und industrielle Verarbeitung der Kartoffeln weiter eingeschränkt[128]). Die Tatsache, daß der Handel, dem Einheitspreise vorgeschrieben waren, infolge der Überbietung in direkten Käufen der Konsumenten beim Produzenten sich nicht genügend eindecken konnte, veranlaßte den Bundesrat durch Verfügung des Eisenbahndepartements zum Erlaß der Transportsperre im Stückgutverkehr. Am 20. No-

---

[121]) AS 32/341.
[122]) V. Neutr. Bericht, S. 30.
[123]) AS 33/131.
[124]) VII. Neutr. Bericht, S. 31.
[125]) AS 33/374.
[126]) AS 33/570.
[127]) VV 3. September 1917: AS 33/709.
[128]) AS 33/939.

vember 1917 wurde der Normalpreis des Handels zum allgemein gültigen Höchstpreis erklärt[129]). Trotz dieser Maßnahmen war die Kartoffelversorgung nicht genügend. Die Brotrationierung vom 1. Oktober 1917 hatte zur Folge, daß die Nachfrage nach Kartoffeln zunahm und neue Maßnahmen nötig wurden. Durch VV 22. Dezember 1917[130]) wurden Rationierungsvorschriften erlassen und eine erneute Bestandesaufnahme und Anbaustatistik vorgesehen und im Januar 1918 durchgeführt. Die Erhebung ergab nur noch Vorräte von 362 277 Tonnen, — die Ernte von 1917 war auf 850 000 Tonnen geschätzt worden — trotzdem die Anbaufläche auf 63 593 Hektar gegenüber 56 683 Hektar vom Juli 1917 und 54 442 Hektar vom Frühling 1917[131]), gestiegen war. Die ermittelten Vorräte wurden am 2. März 1918 zu Handen der Gemeinden beschlagnahmt[132]). Nach der Anbaustatistik vom Sommer 1918 sind nur noch 59 800 Hektar mit Kartoffeln bepflanzt, es waren nur 3100 Hektar mehr angebaut worden als im Vorjahr, während der BRB vom 17. Dez. 1917 12 000 Hektar Mehranbau gefordert hatte[133]). Da die Erfahrungen des vergangenen Jahres über die Organisation der Versorgung nicht befriedigt hatten, wurde durch VV 17. Juli 1918[134]) weitgehende Mitwirkung der kantonalen und Gemeinde-Behörden gesichert. Auch sollte der Privathandel in weitgehendem Maße zur Mitarbeit herangezogen werden.

Durch den Verband der Kartoffelimporteure gelangte im Juli 1918 eine größere Sendung Frühkartoffeln zur Einfuhr[135]).

Am 3. September 1918 wurde die Ablieferungspflicht auf 90 kg pro Are Anbaufläche festgesetzt[136]) und im Herbst 1918 wurde gar die Kartoffelkarte eingeführt.

Vom Frühling 1919 an trat auf dem Kartoffelmarkt ein Umschwung ein; einem Überangebot stand eine stark verminderte Nachfrage gegenüber. Deshalb beantragte die eidgen. Zentralstelle für Kartoffelversorgung die Aufhebung der Rationierung. Am 6. März 1919 wurden die Kartoffelrationierung, die Bahn-

---

129) AS 33/968.
130) AS 33/1063.
131) X. Neutr. Bericht, S. 69.
132) AS 34/322.
133) XI. Neutr. Bericht, S. 135.
134) AS 34/634.
135) XI. Neutr. Bericht, S. 137.
136) AS 34/921.

transportsperre und das Verbot der Verarbeitung und Verfütterung von Kartoffeln aufgehoben[137]).

Der Umschwung, hervorgerufen durch plötzliche Änderung der allgemeinen Marktlage, durch Erhöhung der Brot- und Monopolwarenrationen war derart[138]), daß Kartoffeln ausgeführt werden mußten. Der Bundesrat bewilligte die Ausfuhr von ca. 1000 Wagen[139]).

Für 1919 wurde der Anbauzwang fallen gelassen, doch wurde der Anbau durch Preisgarantie des Bundes zu fördern gesucht[140]); im März 1919 wurden neue Höchstpreise festgesetzt. Am 15. Mai 1919 wurden Höchstpreise und weitere Vorschriften über die Versorgung und den Verkehr mit Kartoffeln fallen gelassen; so wurde besonders im Art. 3 das Importmonopol aufgehoben[141]):

> „Im Sinne von Art. 3 und 4 des BRB vom 3. September 1917 betr. die Versorgung des Landes mit Kartoffeln, wird die Ermächtigung zur Einfuhr sowie zum Einkauf von Kartoffeln bei Produzenten an Jedermann erteilt. Eine besondere Bewilligung ist somit hiefür bis auf weiteres nicht mehr erforderlich."

Die Zentralstelle für Kartoffelversorgung wurde Ende 1919 liquidiert[142]). Ihre Geschäfte wurden vom Bureau für landwirtschaftliche Produkte übernommen. Der Bund beschränkte seine weitere Tätigkeit auf die Zusicherung eines Minimalpreises. Da die Nachfrage weiterhin sehr gering blieb, wurden Kartoffeln exportiert und wurde das Brennen wieder aufgenommen. Bis Ende April 1921 wurden 1200 Wagen Kartoffeln gebrannt[143]). Die Kartoffelvorräte des Ernährungsamts waren Ende April 1921 liquidiert.

Die finanziellen Ergebnisse des Kartoffeleinfuhrmonopols schwankten sehr. Während die eidgen. Zentralstelle 1916 einen kleinen Überschuß erzielte, schloß die Rechnung für 1917 mit einem Defizit von einer halben Million Franken ab. 1918 wies nur noch Fr. 70 000.— Passivsaldo auf; das Defizit schwoll 1919 zur Summe

---

[137]) AS 35/190.

[138]) Im Frühling 1919 wurde der eidgen. Zentralstelle ein Vorrat von 21 600 000 kg, gleichzeitig aber nur ein Bedarf von 1 570 000 kg angemeldet. (BBl. 1921/V/329.)

[139]) XII. Neutr. Bericht, S. 143.

[141]) BRB 15. Februar 1919.

[140]) AS 35/320.

[142]) 14. Neutr. Bericht, S. 68.

[143]) XVI. Neutr. Bericht, S. 34.

von 4½ Millionen Franken an. Die Übergangszeit hatte den Bund mit seinen großen Vorräten an Kartoffelmehl, die zum Brotstrecken hätten Verwendung finden sollen, schwer getroffen. Der vermehrte Getreideimport machte diese Ersatzmittel überflüssig, die wegen genügenden Kartoffelvorräten auch zu andern Zwecken keine Verwendung mehr fanden. Sie mußten zum großen Teil unter Verlust wieder nach ihrem Herkunftsland ausgeführt werden. In den Jahren 1920 und 1921, nach der Aufhebung des Monopols, erlitt der Bund aus dem Kartoffelgeschäft Verluste von 350 000.— resp. Fr. 450 000.—. Diese Verluste rühren von der Preisgarantie des Bundes her. So mußten wegen geringer Haltbarkeit 1200 Wagen Kartoffeln, die der Bund hatte übernehmen müssen, gebrannt werden, wobei auf 100 kg ein Verlust von Fr. 4.50 entstand. Der Kartoffelhandel der Kriegszeit hat den Bund rund Fr. 6 Millionen gekostet.

B. Vom Bunde verliehene Monopole.

Die Handels- und Gewerbefreiheit gewährleistet dem Bürger ein gewisses Maß von Freiheit in der Gewerbeausübung. Die Zulassung zum Gewerbe ist unbeschränkt; sie darf nur beschränkt oder ausgeschlossen werden, wenn dies in der BV ausdrücklich vorgesehen ist. Durch die Bundesmonopole wird dem Erwerbstätigen der Zugang zur Erwerbstätigkeit verschlossen. Der Bund kann aber das Recht zur monopolisierten Erwerbstätigkeit weiter verleihen, er kann den Privaten eine Konzession erteilen. Diesem ersteht mit der Erteilung ein neues Recht[144]). Eine Konzession ist nur möglich, wenn der Staat ein Monopol in Anspruch nimmt. Wenn der Staat eine Konzession erteilt, ist daher immer das konzessionierte Gewerbe der Handels- und Gewerbefreiheit entzogen. Ein Gewerbe kann der Bund monopolisieren, um es selbst auszuüben oder um die Ausübung zu verleihen; in diesem Fall kann er beliebige Bedingungen stellen, da der Private ja keinen Anspruch auf die Erwerbstätigkeit hat.

Die Handels- und Gewerbefreiheit ist während des Weltkrieges mehrfach dadurch aufgehoben worden, daß ohne Verfassungsrevision neue Bundesmonopole eingeführt wurden. Auf den vorausgehenden Seiten wurden die Monopole geschildert, die der Bund selbst ausübte, während nun die Monopole besprochen werden sollen, deren Ausübung vom Bunde Anderen verliehen wurde.

---

[144]) Im Gegensatz zu der oft fälschlich als Konzession bezeichneten Polizeibewilligung.

1. Das Käse- und Buttermonopol.

Am 27. Juni 1915 ermächtigte der Bundesrat das Volkswirtschaftsdepartement:

„1. Der Genossenschaft Schweiz. Käseexportfirmen das ausschließliche Recht zur Ausfuhr von Käse in Form von Einzelbewilligungen oder periodischen Bewilligungen zu übertragen.

„2. An die Ausfuhrbewilligungen alle die Bedingungen zu knüpfen, die im Interesse der Lebensmittelversorgung des Landes liegen[145])."

Bei Kriegsbeginn waren in der Schweiz große Käsevorräte, die auf 435 000 Zentner geschätzt werden[146]). Der Bundesrat hatte in einem Beschluß vom 2. August 1914 über das Verbot der Ausfuhr von Lebensmitteln[147]) auch den Käseexport verboten. Infolge dieser Ausfuhrsperre sanken die tiefstehenden Käse- und Milchpreise noch weiter. Der Armeebedarf konnte den Exportausfall nicht decken. Hauptsächlich die Käser hatten unter dieser Absatzkrise zu leiden, da die Milchproduzenten durch Milchkaufverträge gesichert waren. Das Überangebot führte zur Käseverschleuderung. Um diesen unhaltbaren Zuständen zu wehren, bedurfte es einer finanzkräftigen Organisation. Den Bestrebungen des Schweizerischen Bauernsekretariats gelang es, eine solche Organisation hervorzurufen. Unter Mitwirkung des Volkswirtschaftsdepartements, der Schweizerischen Nationalbank und anderer Banken[148]) konstituierte sich am 22. August 1914 die „Genossenschaft Schweizerischer Käseexportfirmen". (G.S.K.) In dieser Genossenschaft waren organisierte und nicht organisierte Käseexporteure mit der Exportorganisation der Milchproduzenten vereinigt. Zweck der Genossenschaft, der sog. Käseunion, war die Verwertung der Käseproduktion im In- und Ausland zu einem Preise, der Milchproduzenten, Käsern und Käsehändlern einen angemessenen Verdienst verschaffe.

Der Bund war bei der Gründung der Käseunion insofern beteiligt, als er die Kreditgewährung durch ein Bankenkonsortium unter Mithilfe der Nationalbank unterstützte[149]). Vom Geschäftsgewinn der

---

[145]) BBl. 1915/III/66.

[146]) Hofer H., Der Zusammenschluß in der Schweizerischen Milchwirtschaft, Schweiz. Industrie- und Handelsstudien, 15. Heft, Paris. Weinfelden, Konstanz 1923, S. 62.

[147]) AS 30/345.

[148]) III. Neutr. Bericht, S. 77.

[149]) Hofer, a. a. O., S. 73.

Genossenschaft wurde dem Bund ein Teil eines eventuellen Überschusses über einen gewissen Reingewinn zugesprochen.

Im BRB vom 1. September 1914 wurde das Volkswirtschaftsdepartement ermächtigt, die Ausfuhr von 120 000 q. Käse zu bewilligen und im BRB 12. Januar 1915 wurde ihm gestattet, auch weiterhin Ausfuhrbewilligungen zu erteilen, wenn die Inlandsversorgung dies rechtfertige. Der Käseunion wurden Exportbewilligungen erteilt unter der Bedingung, daß der Käse im Inland zu den Selbstkosten verkauft und daß für die Inlandversorgung ein Lager von 7 Mill. kg gehalten werde. Neben der Käseunion erhielten auch einzelne Käsehändler und Käser Exportbewilligungen, wenn sie sich darüber ausweisen, daß sie schon vor dem Kriege regelmäßig Käse exportiert hatten[150]). Sie hatten die gleichen Inlands- und Auslandsverkaufspreise einzuhalten wie die Käseunion.

Auf den 1. April 1915 wurde die bisher freigegebene Ausfuhr von Weich- und Halbweichkäsen verboten und nur noch auf Grund von Bewilligungen erlaubt.

Schon im Frühjahr 1915 machten sich Schwierigkeiten in der Konsummilchversorgung geltend. Die Stockung im Käseexport, die kurz nach Kriegsbeginn den Zusammenschluß zur Käseunion bewirkt hatte, verschwand zusehends und ging über in eine günstige Geschäftslage, die namentlich dem Käsebedarf der kriegführenden Heere zu danken war. Dieser Aufstieg der Konjunktur im Käsehandel wirkte auf den Milchpreis ein. Um der Milchverteuerung zu wehren, schrieb das Volkswirtschaftsdepartement der Käseunion den Einkaufspreis für Käse der Sommerproduktion 1915 vor. Die freien Käsehändler machten diese Maßnahme teilweise unwirksam, indem sie stellenweise, so besonders in der Westschweiz[151]), mit Rücksicht auf den lohnenden Exportgewinn, den Einkaufspreis der Käseunion überboten und damit den Milchpreis hinauftrieben. Um solchen Preistreibereien zu wehren, wurde in der Konferenz zur Besprechung der Landesversorgung mit Milch und Milchprodukten, die das Volkswirtschaftsdepartement auf den 15. Juli 1915 einberufen hatte, empfohlen, nur noch der Käseunion den Export zu bewilligen[152]).

Dieses Exportmonopol wurde der G.S.K. vom 1. September 1915 an verliehen.

---

[150]) III. Neutr. Bericht, S. 78.
[151]) III. Neutr. Bericht, S. 78.
[152]) Hofer, a. a. O., S. 79.

Das Bundesexportmonopol war entstanden aus dem Ausfuhrverbot heraus, über dessen Verhältnis zu Art. 31 BV weiter unten[153]) zu sprechen sein wird. Es war ein rechtliches Monopol, da dem Bürger die Ausübung des betr. Gewerbes verboten worden war.

Der Bundesrat machte die Monopolverleihung von zahlreichen Bedingungen abhängig; so wahrte er sich namentlich das Recht, die Ein- und Verkaufspreise festzusetzen. Dann mußte die Käseunion den noch außerhalb stehenden Firmen durch Statutenrevision vom 26. Juli 1915 den Beitritt ermöglichen. In der Folge traten 10 neue Exportfirmen in die Genossenschaft ein[154]).

Die Schwierigkeiten in der Milchversorgung veranlaßten den Bundesrat am 27. November 1915[155]) Höchstpreise für den Inlandverkauf von Käse und Butter festzusetzen. Um zu verhindern, daß die Einkaufspreise der Käseunion durch freie Firmen überboten würden, setzte der BRB 25. März 1916[156]) für den Einkauf der seit dem 1. November 1915 hergestellten Käse und den Verkauf von Milch durch Käserei- und Milchverwertungsgenossenschaften Höchstpreise fest. Den Milchproduzentenverbänden wurden besondere Vergünstigungen in Form von Zuschlägen zum Höchstpreise gewährt[157]). Im Art. 15 des Beschlusses wird auf die Konzessionsbedingungen des Exportmonopols hingewiesen:

> „Das Volkswirtschaftsdepartement wird auch fernerhin gegenüber den Fabriken, die Milch verarbeiten, sowie gegenüber der Genossenschaft Schweiz. Käseexportfirmen an die Bewilligung zur Ausfuhr die zur Sicherung der Inlandsversorgung mit Milch und Milchprodukten nötigen Bedingungen knüpfen. Es ist dabei auch befugt, die Einschränkung der Milchverarbeitung anzuordnen."

Die vom Bunde festgesetzten Höchstpreise wurden öfters überschritten, da sie sich kaum kontrollieren ließen[158]). Nicht organisierte Käseproduzenten, die dem Bund gegenüber in Bezug auf die Milchversorgung des Landes keine Pflichten übernommen hatten, konnten ihre Ware über den Höchstpreisen an Händler verkaufen, die der Käseunion nicht angehörten. Um dies zu verhindern, erteilte der Bun-

---

153) § 4 E, S. 153.
154) Hofer, a. a. O., S. 76.
155) AS 31/415.
156) AS 32/97.
157) s. § 8, Höchstpreise; unten S. 190.
158) IV. Neutr. Bericht, S. 40.

desrat der Käseunion durch BRB 25. August 1916[159]) das ausschließliche Recht zum Einkauf beim Produzenten:

„Art. 1. Wer Käse herstellt oder auf seine Rechnung herstellen läßt, darf diesen nur an die Genossenschaft Schweiz. Käseexportfirmen verkaufen. Andern Firmen, Gesellschaften oder Personen ist der Ankauf verboten."

Mit diesen Bestimmungen wurde ein neues Bundesmonopol geschaffen, das Käseeinkaufsmonopol, und dieses Monopol allein der G.S.K. konzediert.

Dem Einkaufsmonopol der Käseunion unterliegt nach Art. 2 nicht der Käse, der für den üblichen Ortskonsum bestimmt ist. Dann kann das Volkswirtschaftsdepartement Ausnahmen festsetzen für den Verkauf von kleinen Quantitäten und den Verkauf von Käsespezialitäten. Nach Art. 3 hat das VWDep. ferner das Recht, den Produzenten zur Ablieferung an die Union zu verpflichten, womit die Handels- und Gewerbefreiheit in anderer Richtung erheblich beeinträchtigt wird[160]). Das VWDep. setzt nach Art. 4 die Ankaufs- und Verkaufspreise der Käseunion fest. Nach der VV betr. Verkauf von Käse vom 15. September 1916[161]) fallen nicht unter das Einkaufsmonopol alle Weichkäsearten und Kräuterkäse.

Da mit dem Monopol nicht bezweckt wurde, den der Käseunion nicht angehörenden Handel auszuschalten, sondern da dieses nur den Preisüberbietungen wehren sollte, wurde die Union verpflichtet, die außenstehenden Firmen, besonders solche der welschen Schweiz, aufzunehmen. 13 Großhandelsfirmen traten der Genossenschaft neu bei[162]).

Die privilegierte Stellung, die die Käseunion genoß, mußte sie durch die Übernahme zahlreicher Verpflichtungen bezahlen. Die VV 12. Oktober 1916[163]) verpflichtete die G.S.K., den Milchproduzenten eine Nachzahlung von Fr. 13.— per 100 kg Käse der Sommerproduktion 1916 zu leisten, um diesen einen der Steigerung der Produktionskosten angemessenen Preis zu verschaffen. Am 20. Oktober wurde die Käseunion verpflichtet, den ihr nicht angehörenden Käsehändlern, die vor dem Kriege regelmäßig Käse direkt in den Käsereien ein-

---

159) AS 32/316.
160) s. unten, S. 139 f.
161) AS 32/327.
162) Hofer, a. a. O., S. 91.
163) AS 32/419.

kauften, Käse zu Vorzugspreisen abzugeben[164]). Entsprechend der Marktlage wurden die Ein- und Verkaufspreise der Käse vom VW.-Dep. in kurzen Intervallen abgeändert, so am 26. Dezember 1916, 31. Mai, 18. Juni, 6. August und 5. Dezember 1917 usw. Art. 6 der VV 26. Dezember 1916 betr. Verkauf von Butter und Käse[165]) bestimmte, daß die in dieser Verfügung festgesetzte Preiserhöhung für Käse nur gelte, wenn die G.S.K. Leistungen mache, die die Abgabe von Käse zu reduzierten Preisen an die bedürftige Bevölkerung erleichtere.

Analog dem Käseeinkaufsmonopol und ebenso verfassungswidrig, wurde am 27. November 1916 durch VV ein Kräuterkäse-Einkaufsmonopol aufgestellt[166]). Kräuterkäse und Weichkäsearten unterlagen nach der VV 15. September 1916 nicht dem Einkaufsmonopol der Käseunion. Die erwähnte Verfügung vom 27. November 1916 verbot nur die Ziegerfabrikation, gestattete sie aber immer noch denjenigen Produzenten, die ihre Ware dem Verband der Kräuterkäsefabrikanten und -Exporteure abgaben. Dieser Verband besaß also die einzige Einkaufskonzession.

Bis in den Frühling 1920 war die Käse- und Buttereinfuhr freigeblieben. Die VE 13. März 1920[167]) schrieb für die Einfuhr von Käse und Butter eine Bewilligung vor, die nur erteilt wurde, wenn Verpflichtungen für die Landesversorgung übernommen wurden. Der BRB 5. März 1920[168]) hatte das Ernährungsamt zu dieser Verordnung folgendermaßen ermächtigt:

> „Zu diesem Zwecke (der Ordnung der Einfuhr von Milch und Milcherzeugnissen) kann es den Import auf Rechnung des Bundes durchführen oder die Bewilligung der Einfuhr an Dritte erteilen, die entsprechende Verpflichtungen für die Sicherstellung der Landesversorgung mit Milch und Milcherzeugnissen übernehmen."

Diese Bewilligung war also wieder keine Polizeierlaubnis, die unter gewissen Bedingungen erteilt werden mußte, sondern die Bewilligung einer Ausnahme von einem Einfuhrverbot. Die Ermächtigung sah zudem ein dem Art. 31 BV

---

[164]) V. Neutr. Bericht, S. 29.
[165]) AS 32/640.
[166]) AS 32/518.
[167]) AS 36/162.
[168]) AS 36/140.

widersprechendes Einfuhrmonopol des Bundes vor.

Am 30. April 1920 wurde das vertragliche Verhältnis zwischen Bund und G.S.K. nicht wieder erneuert und so das Einkaufsmonopol der Käseunion aufgehoben; trotzdem das Exportmonopol bestehen blieb, verzichtete der Bund auf jede Gewinnbeteiligung.

Es mag hier kurz der staatliche Einfluß, unter dem die Käseunion stand, betrachtet werden. Die G.S.K. war eine privatrechtliche Organisation, deren Gründung und Auflösung formell vom staatlichen Willen unabhängig war. Der Bund hatte sich aber in verschiedener Richtung einen Einfluß gewahrt, er hatte die Kapitalverschaffung vermittelt und der Genossenschaft ein Export- und Einkaufsmonopol verliehen. An diese Konzessionen konnte er zahlreiche Bedingungen knüpfen: Er bedingte sich Gewinnbeteiligung aus[169]), der Bundesrat machte die Statutenänderung von seiner Genehmigung abhängig und setzte die Einkaufs- und Verkaufspreise fest.

In den Statuten der G.S.K. zeigt sich der staatliche Einfluß in folgendem: § 16 der Statuten vom 22. August 1914 legte die Gewinnbeteiligung des Bundes fest. Mit der Verleihung des Exportmonopols stellte der Bundesrat Bedingungen, die zur Statutenrevision vom 26. Juni 1915 führten. In § 2 wird das VWDep. zur Rekursinstanz bei Nichtaufnahme eines Gesuchstellers erklärt. Das Einkaufsmonopol vom 25. August 1916 hatte die 2. Statutenrevision zur Folge. Nach § 1 setzte das VWDep. die Ankaufs- und Verkaufspreise fest; die Statuten unterlagen nach § 32 der Genehmigung des VWDep. Alle genannten Rechte des Bundes fielen mit dem Einkaufsmonopol am 30. April 1920; am 28. April wurden die G.S.K.-Statuen entsprechend revidiert.

Alle diese staatlichen Vorschriften, die in den Statuten der G.S.K. ihren Niederschlag fanden, sind Konzessionsbedingungen, die an der privatrechtlichen Natur der Käseunion nichts ändern. Wenn dagegen der Bundesrat in der VV 5. Dezember 1917 betreffend Einkauf von Käse bei den Produzenten die Käseunion ermächtigte, innerhalb der vom Bunde angesetzten Preisstufen für Käse, den Preis nach Qualität endgültig festzusetzen, durch eine vom Bundesrat genehmigte Ex-

---

[169]) Daß diese Gewinnbeteiligung eine Konzessionsbedingung war, zeigte sich in § 16 Ziffer 3 der revidierten Statuten vom 21. Juli 1917: „Vom verbleibenden Betrag wird die Abgabe an den Bund für die Gewährung des Ausfuhrmonopols und die Beschränkung der Einkaufspreise berechnet."

pertenkommission oder durch Einkäufer der Union, so wurde die Union dadurch mit staatlichen Hoheitsrechten beliehen; ihre privatrechtliche Natur wurde durch öffentlich-rechtliche Reflexe durchbrochen[170]). Ein öffentlich rechtlicher Einschlag zeigte sich auch in der Befugnis zur Kontrolle der Käserationierung, die der Bundesrat der Käseunion am 14. Mai 1918 übertrug und im Recht der G.S.K., bei den Produzenten Angaben zu verlangen über Käsevorräte und Umsatz, über Eingangs- und Ausgangskontrollen[171]).

Dieser öffentlich-rechtliche Einschlag ändert nichts am Verhältnis des Käseexport- und Einkaufsmonopols zur Handels- und Gewerbefreiheit. Die Monopole widersprechen dem Art. 31 BV, gleichgültig ob sie von einer privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Körperschaft ausgeübt wurden.

Nachdem am 30. April 1920 das Verhältnis zwischen Bund und Käseunion gelöst worden war, verletzten immer noch das der Käseunion konzedierte Exportmonopol und das Butter- und Käseimport-Monopol des Bundes die Handels- und Gewerbefreiheit. Während der Bund die Buttereinfuhr durch das eidgen. Ernährungsamt bezw. das VWDep. selbst besorgte, wurden für Käsespezialitäten Einfuhrbewilligungen erteilt. Der Bund gab an Importbutter ab: August bis Dezember 1919 48 993 q, im Jahre 1920 86 359 q[172]), 1921 82 502 q, 1922 66 533 q und vom Januar bis incl. April 1923 18 387 q[173]). Das Buttereinfuhrmonopol hatte namentlich den Zweck, den Butterpreis zu regulieren und damit die gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung mit Milch zu sichern[174]). Aus dem erzielten Gewinn entrichtete der Bund Beiträge an die Milchverbilligung. Nach der VE 13. März 1920 war die Einfuhr von Käse und Butter bis zu 50 kg brutto frei. Vom 20. Februar 1922 an wurde wegen der Krise in der inländischen Produktion die einfuhrfreie Menge auf 5 kg herabgesetzt, vom 12. Juli an jedoch wieder auf 50 kg erhöht.

Die Ein- und Ausfuhr freizugeben schien dem Bundesrat Ende

---

[170]) vgl. Obrecht, Diss., S. 198.

[171]) VV 26. Dezember 1916 betr. Verkauf von Butter und Käse, Art. 5: AS 32/640.

[172]) XVI. Neutr. Bericht, S. 40.

[173]) XX. Neutr. Bericht, S. 12.

[174]) XV. Neutr. Bericht, S. 41.

1922 noch verfrüht; er erklärte im XIX. Neutr. Bericht, S. 27: „Gründliche Verhandlungen lassen es nach volks- und landwirtschaftlichen Erwägungen geboten erscheinen, von einer völligen Freigabe der Ein- und Ausfuhr von Käse (sowie auch der Einfuhr von Butter) zur Zeit noch Umgang zu nehmen. Sobald aber eine gewisse Stabilisierung der Produktions-, Markt- und Valutaverhältnisse eintritt oder zu erwarten ist, soll die Frage von neuem eingehend erwogen werden, da auch der Bundesrat diese kriegswirtschaftlichen Einschränkungen nicht länger beibehalten möchte, als sie wichtigen Interessen dienen und auch durch Rücksichten auf die allgemeine Volkswirtschaft gerechtfertigt werden können."

Im XX. Neutr. Bericht S. 11 wird auf Eingaben des Zentralverbandes Schweiz. Milchproduzenten und der Schweiz. Butter-Union für Beibehaltung des Butterimportmonopols hingewiesen[175]). Nachdem durch VV 10. Februar 1923[176]) eine generelle Einfuhrbewilligung für Weichkäse und für die Hartkäse-Spezialitäten Parmesan, Lodigiano und Reggiano erteilt worden war, gab der Bundesrat nach Verständigung mit den interessierten Verbänden auf 1. Dezember 1923 die Einfuhr sämtlicher Milcherzeugnisse (Buttereinfuhr!) frei.

Das Käseexport-Monopol blieb der Käseunion nach dem Entzug des Einkaufsmonopols erhalten, wobei die G.S.K. Verpflichtungen für die Inlandsversorgung übernehmen mußte. In der VV und E 20. Januar 1922[177]) wurde die Ausfuhr von Hartkäse in Sendungen bis zu 5 kg und die Ausfuhr von Weichkäse und Kräuterkäse vom 1. Februar 1922 an vollständig freigegeben. Für Appenzellerkäse und Magerkäse wurden vom gleichen Zeitpunkt an Ausfuhrbewilligungen erteilt, während für Fettkäse der Käseunion das Ausfuhrmonopol erhalten blieb. Auf den 12. Juni 1922 wurde die Hartkäseausfuhr in Quantitäten bis zu 50 kg brutto freigegeben. Gegen das so lange in die Friedenszeit hinübergenommene Exportmonopol

---

[175]) Der Bundesrat hatte die Einfuhr- und Ausfuhrbeschränkungen schon im März 1921 aufheben wollen, war aber damals durch die Vertreter der Konsumenten und eines Teiles der Milchkäuferschaft bewogen worden, einen Teil der Maßnahmen aufrecht zu erhalten (Bericht des Bundesrates betr. die Landesversorgung mit Milch und Milcherzeugnissen vom 2. Februar 1922: BBl. 1922/I/201).

[176]) AS 39/35.

[177]) AS 38/12.

machten sich bald zahlreiche Stimmen geltend[178]). Im Nationalrat wurde bei Behandlung der Neutralitäts-Berichte am 5. April 1922 folgendes Postulat erheblich erklärt: „Der Bundesrat wird ersucht zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob und ev. wie weit und bis wann die heutige Stellung der Käseunion als Inhaberin des Monopols des Einfuhr- und Ausfuhrhandels mit Käse aufrecht erhalten werden soll." Der Bundesrat weist in seiner Antwort im XIX. Neutr. Bericht S. 24 darauf hin, daß die Käseunion kein Einfuhrmonopol besessen habe; die Ausfuhr könne deshalb nicht freigegeben werden, weil sonst der verbilligte Inlandskäse mit erheblichem Gewinn ausgeführt werden könnte und die Hilfsaktion, die der Bund zu Gunsten der Käseunion durchgeführt hatte[179]) durch Preisunterbietungen gefährdet würde. Im Art. 4 dieses Beschlusses war vorgesehen, daß die aufgewendeten Mittel für die Hilfsaktion teilweise durch Ausfuhrgebühren auf Milch und Käse zu decken seien. Der BRB 29. Januar 1923[180]) setzte diese Gebühren fest, die vom 4. Februar 1923 an erhoben wurden. Im Interesse dieser Einnahmen wurde durch VV 30. Januar 1923 die gebühren- und bewilligungsfreie Ausfuhrmenge von Hartkäse wieder auf 5 kg herabgesetzt[181]). Aus dem gleichen Grunde wurde auch das Exportmonopol beibehalten[182]).

Im Anschluß an die Besprechung der Monopole sei kurz die Entwicklung des auf Grund der Monopole betriebenen Käsegeschäfts geschildert.

Der Käseexport brachte der Union in den ersten zwei Jahren gewaltige Gewinne. Im Winter 1916/17 ging die Milchproduktion wegen geringer Heuqualität und Mangel an Kraftfuttermitteln zurück[183]), während der Inlandsverbrauch von Käse zunahm. Die Käseproduktion von 1916 entsprach nur etwa 70 % der mittleren Käseproduktion von 1912 und 1913, und 1917 noch etwa 40 %[184]).

---

[178]) Vgl. z. B. Steiger J., „Ein verhängnisvolles Monopol" in den Schweiz. Blätter für Handel und Industrie, 1922, S. 115. Aus den Kreisen der kleinen Käsehändler wurde neuerdings, im Sommer 1922, eine Eingabe auf Aufhebung des Exportmonopols an den Bundesrat gerichtet.

[179]) BBschl. 7. April 1922.

[180]) AS 39/29.

[181]) AS 39/32.

[182]) XIX. Neutr. Bericht, S. 27.

[183]) Vgl.: Die Versorgung der Schweiz mit Milch und Milchprodukten in den Jahren 1911 bis 1917 und die Aussichten für das Jahr 1918, S.A. aus dem Landw. Jahrbuch 1918, S. 1.

[184]) IX. Neutr. Bericht, S. 50.

Der Export ging gegenüber einem vorkriegszeitlichen Export von 300 000 q im Jahr auf 52 726 q 1917, 11 073 q 1918 und 5970 q 1919 zurück. Entsprechend nahmen die Gewinne der Käseunion ab, die ihren Verlust aus dem Inlandsgeschäft durch die Exportgewinne zu decken hatte. Die unter Exporteure, Milchproduzenten und Bund verteilten Gewinne der Käseunion waren folgende:

1914/15	6 130 000 Fr.
1915/16	10 623 000 „
1916/17	8 843 000 „
1917/18	2 443 000 „
1918/19	1 408 000 „
	29 447 000 Fr.

Der Bund hatte seine Gewinnanteile bis April 1917 zur allgemeinen Tiefhaltung des Konsummilchpreises verwendet. Mit dem Rückgang des Milchertrags und des Käseexportes schwand dieser Gewinn und der Gewinn aus Ausfuhrgebühren. Deshalb wurde im BRB vom 4. April 1917[185]) von der Ausrichtung von Bundesbeiträgen an die Produzentenverbände zur Tiefhaltung des Milchpreises abgesehen; es wurden nur noch Beiträge geleistet zur Ermäßigung des Milchpreises für die weniger bemittelte Bevölkerung[186]).

Im Interesse der Versorgung mit Frischmilch verbot der Bundesrat durch VV 22. Januar 1917[187]) die Herstellung von Weichkäse; Ausnahmen bewilligte die Abteilung für Landwirtschaft des VWDep. Dann wurden im Frühling 1917 zu Gunsten der G.S.K. sämtliche Käsevorräte beschlagnahmt. Die Käseunion hatte die Ware zu den vom Bunde festgesetzten Preisen zu übernehmen und nach den Anordnungen des VWDep. abzugeben. Abgegeben wurde durch Kontingentierung der Kleinhändler, die sich auf den vorkriegszeitlichen Umsatz stützte.

Im Verlaufe des Jahres 1917 wurde die Versorgung mit Milch und Milchprodukten weiter erschwert. Im Sommer hatte die Verzögerung der Grünfütterung die Produktion weiter herabgemindert. Der Käseexport hörte zeitweilig gänzlich auf[188]), wurde dann aber

[185]) AS 33/173.
[186]) Ausführungsvorschriften vom 27. April.
[187]) AS 33/24.
[188]) VIII. Neutr. Bericht, S. 67.

zu Kompensationszwecken in unbedeutendem Umfang weitergeführt[189]).

Am 27. Oktober 1917 wurde wegen Butterknappheit die Fabrikation von Fettkäse vom 1. November an verboten[190]); Fabrikationsbewilligungen wurden erteilt, wenn der Produzent sich verpflichtete, auf 100 kg verarbeitete Vollmilch 2 kg Butter zu liefern.

Im Winter 1917/18 ging die Käsefabrikation weiter zurück, namentlich in der Ostschweiz wurde an Stelle von Käse Kasein hergestellt[191]). Um zu vermeiden, daß wegen des höheren Gewinnes die Milch in zu großem Umfange zur Herstellung von Weichkäse Verwendung finde, wurden am 25. Februar 1918 Weichkäsehöchstpreise aufgestellt[192]).

Da die Rationierung des Kleinhandels sich nicht als genügend erwies, wurde durch VV 14. Mai 1918 die Käsekarte eingeführt[193]). Die Käseunion besorgte die Kontrolle unter Aufsicht des eidgen. Milchamtes.

Infolge hoher Fleischpreise nahm im Winter 1918/19 der Viehbestand und der Milchertrag stark ab; auch die Sommerproduktion 1919 war spärlich, sodaß die Käseunion namentlich kanadischen Käse importierte. Vom Winter 1920 an sanken die Fleisch- und Fettpreise; der importierte Käse konnte nur schwer abgesetzt werden. Trotz geringer Inlandvorräte wurde die Rationierung durch VE 20. Februar 1920 auf den 1. März aufgehoben[194]).

Am 30. April lief das Abkommen mit der Käseunion vom 1. August 1919 ab; es wurde nicht erneuert, womit das Einkaufsmonopol der Union dahinfiel. Im Verlaufe der Jahre 1920 und 1921 wurden nach und nach die Beschränkungen im Verkehr mit Käse, die Milchverarbeitungs-Vorschriften, der Ablieferungszwang, die Höchstpreise usw. fallen gelassen. Die staatliche Regelung der Ein- und Ausfuhr blieb bestehen.

Die Käseunion hatte darunter schwer zu leiden, daß im Interesse der Inlandsversorgung der Export beschränkt werden mußte. Schon in den ersten Monaten des Jahres 1920 kam der Umschlag auf

---

189) IX. Neutr. Bericht, S. 50.
190) VV betr. Vermehrung der Buttererzeugung: AS 33/881.
191) X. Neutr. Bericht, S. 61.
192) AS 34/305.
193) AS 34/523.
194) AS 36/121.

dem Milchmarkt, der die Aufhebung der Milchrationierung, des Rahm- und Weichkäseverbotes gestattete. Dadurch wurde aber der Geschäftsgang der Käseunion nicht besser. Die Valutaverhältnisse hemmten nun die Ausfuhr. Für 1919/20 verteilte die Käseunion zum ersten Mal keinen Gewinn. Wegen der Maul- und Klauenseuche war die Produktion 1920 immer noch relativ gering, doch stieg der Export auf 12 095 q gegenüber 5970 q im Jahre 1919[195]).

Im Sommer und Herbst 1921 schien sich das Exportgeschäft endlich wieder beleben zu wollen, die Nachfrage im Ausland nahm stark zu, die Preise stiegen; wenn größere Vorräte vorhanden gewesen wären, hätte viel mehr ausgeführt werden können. So aber betrug die Exportziffer für 1921 nur 44 077 q. Infolge dieser Entwicklung glaubte die Käseunion optimistisch dem Produzenten pro 1921/22 den gleichen Abnahmepreis zusichern zu können, der im Sommerhalbjahr 1921 bezahlt worden war. Aber schon Ende Oktober machten sich wieder Ausfuhrschwierigkeiten geltend und vom Dezember an gingen die Preise zurück. Es entstand eine Krise, die verstärkt wurde durch weichende Kraftfuttermittel- und Fleischpreise; eine starke ausländische Konkurrenz und der geringe Außenwert verschiedener fremder Valuten standen dem Schweizer Export im Wege.

Mit entsprechender Anwendung des Einfuhrmonopols konnte der Bund einen zu schroffen Preisniedergang aufhalten[196]). Damit allein hätte man aber dem Zusammenbruch nicht vorgebeugt. Die Gewinn- und Verlustrechnung der Käseunion schloß das Geschäftsjahr 1921/1922 mit einem Verlust von 35 138 000.— ab. Der Bund erstattete der Käseunion, die den Produzenten den Milchpreis bis zum 30. April 1922 garantiert hatte, seinen s. Z. bezogenen Gewinnanteil im Betrage von 12 339 000 Fr. zurück. Dafür hatte sich der Zentralverband Schweiz. Milchproduzenten zur Herabsetzung des Milchpreises um 4½ Rappen pro kg und die Käseunion zu entsprechend billigerem Käsepreis zu verpflichten. Als sich der Verlust größer erwies, als zuerst angenommen worden war, wurde in einem BBeschl. betr. die Hilfsaktion für die Schweizerischen Milchproduzenten vom 7. April 1922[197]) ein weiterer Beitrag bis zu 20 000 000 Franken vorgesehen, der unter der Bedingung ausgerichtet werden sollte, daß die Mitglieder der Käseunion und der Milchproduzentenverbände $^1/_5$ der Verluste deckten. Um die aufgewendeten Beträge wieder einzubringen,

---

[195]) BBl. 1922/I/203.
[196]) Hofer, Diss., S. 121.
[197]) AS 38/332.

wurde der Bundesrat ermächtigt, auf frischer Milch und Käse Ausfuhrgebühren zu erheben. Diese wurden vom 4. Februar 1922 an erhoben; der Bund trug von den 20 Millionen 12 283 000 Franken an das Defizit der Käseunion bei; im ganzen hat er nicht ganz 25 Millionen Fr. geleistet. Zu diesen Beiträgen kommen noch die Leistungen des Zentralverbandes schweiz. Milchproduzenten und der Handelsfirmen; auf die Rechnung der Käseunion pro 1922/23 mußte noch ein Passivsaldo von 344 833 Fr. vorgetragen werden. Die Rechnung für 1922/23 enthielt namhafte Rückstellungen und schloß mit einem Gewinnsaldo von 13 148.— Fr. ab.

Vom Sommer 1922 an stiegen die Käsepreise wieder, der Exportpreis erhob sich beträchtlich über den Inlandspreis; um die Erhöhung des Inlandspreises zu vermeiden, wurde die Exportquote der Käseunion beschränkt[198]). Die Inlandsverkaufspreise vom 1. April 1922 wurden am 24. September 1923 für die meisten Sorten erhöht, halten sich aber heute noch wesentlich unter dem Exportpreis.

2. Das Kälbermagen- und Käselabmonopol.

Um der Käseindustrie den notwendigen Bedarf an Kälbermagen zu verschaffen, wurde im BRB vom 25. September 1916 betr. die Beschaffung von Kälbermagen für die Käselabfabrikation[199]) vorgeschrieben, daß alle Kälbermagen aus inländischen Schlachtungen so behandelt werden müßten, daß sie zur Käseherstellung Verwendung finden könnten. Der BRB ermächtigte das VWDep. zu weiteren Maßnahmen, so zur Verleihung eines alleinigen Einkaufrechtes für Kälbermagen. Dieses Monopol wurde in Art. 2 der VV 30. September 1916 begründet[200]):

> „Die Schweiz. Häute- und Fellieferanten-Genossenschaft erhält das alleinige Einkaufsrecht für Kälbermagen bei der Metzgerschaft und ist verpflichtet, alle ihr angebotene für die Käseherstellung geeignete Ware zu den vereinbarten Bedingungen und Preisen abzunehmen."

Dieses analog dem Käseeinkaufsmonopol an eine privatrechtliche Körperschaft konzedierte Monopol, das der Handels- und Gewerbefreiheit widersprach, trat am 15. Oktober 1916 in Kraft.

---

[198]) XX. Neutr. Bericht, S. 10.
[199]) AS 32/381.
[200]) AS 32/390.

Nach einer Äußerung des Bundesrats im V. Neutr. Bericht[201]) sollte durch dieses alleinige Einkaufsrecht die Käseindustrie vor dem Entzuge des notwendigen Hilfstoffes durch Schmuggel geschützt werden. Das Monopol wurde in der VV 31. März 1917[202]) erneuert; gleichzeitig wurde die Häute- und Fellieferanten-Genossenschaft verpflichtet, die Ware richtig zu behandeln und sie der Käseunion abzugeben.

Mit dem Rückgang der Käseherstellung nahm der Bedarf an Kälbermagen ab, während andererseits die inländische Produktion infolge der bundesrätlichen Maßnahmen stark gestiegen war. Auf den 1. Dezember 1917 wurde deshalb durch den BRB betr. die Einfuhr von Kälbermagen vom 30. November 1917[203]) das Einkaufsmonopol aufgehoben und abgelöst durch ein aus protektionistischen Gründen erlassenes Einfuhrmonopol[204]):

„Art. 1. Die Einfuhr von Kälbermagen und Käselab (aus Zolltarif Nr. 149) sowie von Labextrakt, Käselab in Pulverform (aus Zolltarif Nr. 1072) erfolgt ausschließlich durch die Abteilung für Landwirtschaft des VWDep.

Diese Abteilung ist ermächtigt, die vorgenannten Waren entweder auf Rechnung des Bundes selbst einzuführen oder die Bewilligung zu deren Einfuhr unter von ihr festzusetzenden nähern Bedingungen denjenigen Organisationen zu erteilen, welche sich zur Deckung des Inlandsbedarfes verpflichtet haben[205])."

Dieses Einfuhrmonopol wurde auf den 1. August 1919 aufgehoben; das Recht zur Einfuhr ging damit wieder auf den Privaten über.

3. Das Sodamonopol.

In der zweiten Hälfte des Jahres 1916 eröffnete die Schweizerische Sodafabrik A.-G. in Zurzach ihren Betrieb. Bisher war der gesamte Sodaverbrauch der Schweiz aus Deutschland importiert wor-

---

[201]) S. 34.

[202]) AS 33/165.

[203]) AS 33/995.

[204]) X. Neutr. Bericht, S. 63.

[205]) Der Import von Kälbermagen und Labpulver war schon bald nach Kriegsausbruch in die Hände der Käseunion gelegt worden; vgl. Käppeli J., Die Schweizerische Viehhaltung unter dem Einflusse des gegenwärtigen Krieges, SA aus dem „Schweizer Bauer", Jahrg. 71, Bern 1917, S. 23.

den; erst durch die Kriegsverhältnisse war es möglich geworden, eine Fabrik zu errichten, die der ausländischen Konkurrenz Stand halten konnte. Der Import hörte kurze Zeit nach Beginn der eigenen Produktion völlig auf. Die schweizerische Sodafabrik vermochte bald den Bedarf zu decken. Im Frühling 1919 setzten die Importe wieder ein, und zwar zu billigeren Preisen als sie die Sodafabrik ansetzen konnte, deren Fabrikate infolge der Kohlenpreise teuer zu stehen kamen. Da für die chemische und die Textil-Industrie Soda einen sehr wichtigen Rohstoff bildet, fand es der Bundesrat für nötig, die Schweizerische Produktion durch protektionistische Maßnahmen lebensfähig zu erhalten und sich so in der Versorgung vom Ausland unabhängig zu machen. Der teurere Sodapreis, den der Konsument wird anlegen müssen, schien dem Bundesrat kein genügender Grund, von den vorgesehenen Maßnahmen abzusehen, da auch die ausländische Konkurrenz, nachdem sie durch Unterbieten die Schweiz. Fabrik zu Fall gebracht haben würde, ihre Preise hätte diktieren können[206]).

Im Einverständnis mit den Neutralitäts-Kommissionen erließ der Bundesrat deshalb am 25. Februar 1919 einen Beschluß über die Versorgung des Landes mit Sodaprodukten[207]). Darin wurde für die Einfuhr von Sodaprodukten und von Mischungen, in denen Sodaprodukte den Hauptbestandteil bilden, eine Bewilligung des Bundesrates gefordert, ebenso wurde die Bewilligung vorgeschrieben für die Herstellung von Sodaprodukten. Nach Art. 2 wird der Bundesrat an die Bewilligungen Bedingungen knüpfen, die geeignet sind, die Sicherstellung des inländischen Bedarfs zu angemessenen Preisen zu sichern. Auf Grund dieses BRB verschaffte das VW.-Dep. der Sodafabrik dadurch ein Monopol, daß ihr allein eine Import- und Fabrikationsbewilligung für calcinierte Soda erteilt wurde. Da der Preis für im Inland produzierte kaustische Soda zu hoch gekommen wäre, wurden für dieses Produkt Einfuhrbewilligungen erteilt.

Sehr interessant sind die Ausführungen des Bundesrats im XII. Neutr. Bericht, S. 102 über das Verhältnis dieser Maßnahmen zur Handels- und Gewerbefreiheit. Er führt daselbst aus: „Derselbe (der BRB v. 25. Febr. 1919) bedeutet für die schweiz. Sodafabrik den gleichen Schutz wie ein Monopol, bietet aber gegenüber diesem wenigstens für den gegenwärtigen Moment einen dreifachen Vorteil:

---

[206]) XII. Neutr. Bericht, S. 101.

[207]) AS 35/165.

erstens wird dadurch eine Verfassungsänderung nicht nötig, zweitens ist die vorgeschlagene Maßnahme sofort durchführbar und drittens hat sie nur den provisorischen Charakter eines BRB, gestützt auf die außerordentlichen Vollmachten, und kann bei Wiedereintritt normaler Verhältnisse entweder fallen gelassen oder in ein Definitivum umgewandelt werden."

Der Bundesrat erklärt hier, daß für ein neues Bundesmonopol eine Verfassungsrevision nötig wäre, nicht aber für die Produktions- und Importkonzessionierung. Er ist der Ansicht, daß im Gegensatz zu einem Monopol das Recht des Art. 31 BV durch die Import- und Produktionskonzessionierung nicht verletzt werde. So wird denn auch weiter unten bemerkt, daß die endgültige Regelung am besten auf Grund von Art. 34ter, der den Bund ermächtigt, auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen, getroffen würde.

Die Auslegung des Art. 34ter BV durch den Bundesrat ist nun aber irrig. Hier wird dem Bund keine Kompetenz verliehen, ein Gewerbe konzessionspflichtig zu erklären[208]), sondern er wird lediglich zum Erlaß gewerbepolizeilicher Vorschriften ermächtigt. Konzessionspflichtig erklären kann der Bund nur eine Erwerbstätigkeit, die er selbst als Monopol betreiben könnte. Das ist nun zweifellos für die Sodaproduktion nicht der Fall, da keine Verfassungsbestimmung eine Ausnahme von der Handels- und Gewerbefreiheit in Form eines Sodaproduktionsmonopols vorsieht. Was diese Importregelung anbetrifft, so hat der Bund das Recht, ein Einfuhrverbot zu erlassen; bei der Erteilung von Einfuhrbewilligungen ist aber der Rechtsgleichheit Rechnung zu tragen; ein Importmonopol, das einem Privatunternehmen verliehen wird, verletzt dieses Gebot.

Sowohl durch das Import-, wie durch das Produktionsmonopol wird die Handels- und Gewerbefreiheit beeinträchtigt.

Im Interesse der Konsumenten wurde der Konzessionär einer Kontrolle unterstellt, die von einer fünfgliedrigen Aufsichtskommission durchgeführt wurde.

Durch BRB 14. Juli 1922[209]) wurde der Import und die Produktion von Sodaprodukten auf den 31. Juli 1922 wieder freigegeben. Für kristallisierte Soda blieb eine Bewilligung für den Import bis Ende 1922 erforderlich.

---

[208]) Anders Burckhardt, Kommentar, S. 315.

[209]) AS 38/466.

4. Das Kohlenmonopol.

In seinem Kreisschreiben an die Kantonsregierungen betr. Maßnahmen zur Einschränkung des Verbrauches an Kohle und elektrischer Energie vom 21. August 1917 erwähnt das VWDep., daß die speziellen Verhältnisse des deutschen Kohlenimportes hinsichtlich der Beziehungen zwischen Kohlenlieferanten und schweizerischen Kohlenimporteuren „die Einführung eines eidg. Kohlenmonopols nicht gestatten würden“[210]).

Nach dem Waffenstillstand versorgte der bisherige Hauptkohlenlieferant Deutschland die Schweiz nur noch in geringem Umfange; dafür traten andere Bezugsländer ein. Um die rationierte Kohle zu einem einheitlichen Preis abgeben zu können, um den Wunsch einzelner Bezugsländer nach einer zum mindesten offiziösen Einfuhrstelle nachzukommen, war die Einfuhr zusammenzufassen. Einem staatlichen Einfuhrmonopol zog der Bundesrat eine gemischtwirtschaftliche Organisation vor. Nach Besprechungen des VWDep. mit den Interessentenkreisen wurde am 17. März 1919 eine Schweiz. Kohlengenossenschaft gegründet, die die Amtsstellen, Personen, Firmen und Verbände zusammenschloß, die bisher den Kohlenimport betrieben hatten.

Im Art. 1 der VV 29. März 1919 betr. Einfuhr, Verteilung und Verkehr mit Brennmaterial[211]) wurde für die Einfuhr fossiler Brennstoffe eine Bewilligung der Abt. f. industr. Kriegswirtschaft gefordert und gleichzeitig der Kohlengenossenschaft eine generelle Importbewilligung erteilt. Andere Bewilligungen wurden nicht erteilt, sodaß der schweiz. Kohlengenossenschaft ein Importmonopol zukam.

Gleich wie das Sodaimportmonopol war auch dieses Monopol verfassungswidrig, da durch Privilegierung einer Organisation der freie Wettbewerb beinträchtigt wurde.

Über die Einfuhrtätigkeit der Genossenschaft äußerte sich der Bundesrat im Zusammenhang in seiner Botschaft vom 12. März 1921 betr. die Verbilligung von Kohlen und Torf[212]). Da die Kohlengenossenschaft im Interesse der Landesversorgung und auf Zusage der Behörden, ihr bei einer allfälligen Preisbaisse das Importmonopol weiter zu belassen, große Käufe eingegangen war, besaß sie beim Preissturz und der allgemeinen Wirtschaftskrise von 1920/21

---

[210]) BBl. 1917/III/673.

[211]) AS 35/266.

noch große und teure Vorräte. Um der Kohlengenossenschaft einen Verlust zu ersparen, gleichzeitig aber die Kohlen zu verbilligen und dem Ruf nach Freigabe des Kohlenimports stattzugeben, beschloß die Bundesversammlung am 15. April 1921 dem Bundesrat einen Kredit bis zu 22 Millionen Fr. zu eröffnen, um durch Zuschüsse an die Kohlengenossenschaft diese instand zu setzen, den Kohlenpreis den nunmehrigen Einstandspreisen anzupassen. Um diese Ausgaben zu decken, wurde der Bundesrat beauftragt, eine Einfuhrgebühr auf Kohle zu erheben.

Die Kohlenvorräte, die die Genossenschaft am 15. April 1921 abgestoßen hatte, gab sie den Genossenschaftern zur Einfuhr frei. In der VV 30. April 1921[213]) wurde die Einfuhr von Kohle mit Ausnahme von Gas- und Schlackenkoks auf den 2. Mai freigegeben. Diese Einschränkung wurde mit Rücksicht auf die großen Koksvorräte der Gaswerke gemacht. Auf Ende 1921 wurde auch die Kokseinfuhr frei. Mit der Freigabe der Kohleneinfuhr trat die Genossenschaft in Liquidation; die Liquidation ist wegen verschiedener Rechtsstreitigkeiten mit amerikanischen Firmen bis heute noch nicht beendigt worden.

§ 3.

Produktionsvorschriften.

A. Produktionskonzessionen.

Die Kriegswirtschaftspolitik des Bundes hatte dafür zu sorgen, daß das Wirtschaftsleben nicht stockte; der Importausfall wichtiger Bedarfsgegenstände war soweit möglich durch vermehrte eigene Produktion wettzumachen. Es lag deshalb nicht im Interesse des Staates der Produktionstätigkeit Beschränkungen aufzuerlegen. Nur da engte der Staat die Produktion ein, wo er eine schädliche oder weniger nützliche Produktionsform zu Gunsten einer volkswirtschaftlich wichtigeren zurückhalten wollte, oder wo die Produktion gehemmt werden mußte, um Vorräte zu sparen.

Die Produktion ist deshalb lange nicht in dem Maße an Konzessionen gebunden worden, wie der Handel. Über die rechtliche Natur dieser als Produktionsbewilligungen bezeichneten Konzessionen sei auf das im folgenden Paragraphen über die Handelskonzessionen Ge-

---

[212]) BBl. 1921/I/399.

[213]) AS 37/336.

sagte verwiesen. Es handelt sich hier nicht um Polizeibewilligungen, die nur an gewerbepolizeiliche Bedingungen geknüpft werden können, die erteilt werden müssen, wenn diese Bedingungen erfüllt werden. Das Recht zum Gewerbebetrieb bleibt nicht beim Privaten, sondern wird vom Staat beansprucht, was sich daraus ergibt, daß der Brat die Erteilung seiner Bewilligung an beliebige Bedingungen knüpft. In der Regel enthält der Erlaß, der eine Produktionskonzession vorschreibt, gar keinen Hinweis auf Bedingungen, die der Gewerbetreibende erfüllen muß, um die Konzession zu erlangen. Der Brat ist völlig frei, ob er im Interesse der Landesversorgung eine Bewilligung erteilen oder versagen will.

Durch Produktionskonzessionen wird die Zulassung zum Gewerbe beschränkt und damit Art. 31 BV, der die Zulassung unbeschränkt gewährleistet, ausgeschaltet.

Über die die Handels- und Gewerbefreiheit verletzenden Bedingungen, unter denen die Konzession erteilt wird, ist zumeist nichts gesagt. Folgende Erlasse fordern lediglich eine Produktionsbewilligung und überlassen es stillschweigend der zur Konzessionserteilung zuständigen Amtsstelle zu entscheiden, wann im Interesse der Landesversorgung die Konzession zu erteilen und wann sie zu verweigern sei:

BRB 8. August 1916 über die Höchstpreise für Getreide, Futterartikel, Reis, Zucker und deren Mahl- und Umwandlungsprodukte[214]); (Die gewerbsmäßige Herstellung anderer als der in der Höchstpreisliste aufgezählten Produkte ist ohne Bewilligung des MDep. verboten).

VM 2. April 1917 betr. Vermahlung von Maiskorn und Höchstpreise für Maismahlprodukte[215]); (Gleiche Bestimmung wie bei obigem BRB).

BRB 13. April 1917 betr. den Verkehr mit Vieh[216]); (Wer sich gewerbsmäßig mit dem Schlachten von Rindern, Schafen und Schweinen befaßt, bedarf einer Bewilligung[217]).

---

[214]) AS 32/271.

[215]) AS 33/168.

[216]) AS 33/181.

[217]) 1908 wurden 3131 Metzgerkarten und 36 Karten für Großschlächtereien und Fleischwarenfabriken, 1919 3096 resp. 37 Karten ausgestellt. (X. Neutr. Bericht, S. 78; XIII. Neutr. Bericht, S. 124.)

VV 18. Oktober 1917 betr. Milchversorgung im Winter 1917/18[218]; (Chokoladefabriken, Bäckereien, Konditoreien, Metzgereien bedürfen für die gewerbliche Milchverwendung einer besondern Bewilligung des eidg. Milchamtes).

VE 16. November 1920 betr. Beschränkung der Milchverarbeitung[219]). (Die Bewilligung des Milchamtes ist erforderlich für die Herstellung von Kondensmilch, Trockenmilch, Milchchokolade, Zieger und Weichkäse).

BRB 15. Januar 1918 betr. die Versorgung des Landes mit Speiseölen und Speisefetten[220]); (Jede Herstellung von Speisefetten, Speiseölen und deren Ersatzmitteln ist nur erlaubt mit Bewilligung der Fettzentrale).

VV 10. August 1918 betr. Obstversorgung und Obsthandel[221]); (Folgende Produktionsarten sind nur auf Grund einer Bewilligung der zuständigen Zentralstelle zulässig: Herstellung von Obstwein und Most aus zugekauftem Obst, gewerbsmäßiges Dörren von gesunden Lageräpfeln, gewerbsmäßige Konservierung von haltbarem Lagerobst).

Daß der Bundesrat nicht nur Bedingungen gewerbepolizeilicher Art aufstellt, kann aus den folgenden Erlassen geschlossen werden, die über den Umfang der Konzessionsbedingungen einiges aussagen:

Die VV 3. Juni 1916[222]) verbietet die gewerbsmäßige Herstellung von Zieger und Kasein, von welchem Verbot besondere Ausnahmen gemacht werden. Weitere Ausnahmen kann die Abt. f. Landwirtschaft des VWDep. bewilligen unter den von diesem festzusetzenden Bedingungen.

Im BRB 21. August 1917 betr. Maßnahmen zur Einschränkung des Verbrauchs an Kohle und elektrischer Energie[223]) wird für jede Erzeugung mechanischer Arbeit durch Kohle (mit Ausnahme des Fahrdienstes von Eisenbahn- und Dampfschiffunternehmen) eine Bewilligung der Abt. f. industr. Kriegswirtschaft gefordert. Die Abtlg. für industr. Kriegswirtschaft wird über den Umfang und die Bedingungen solcher Bewilligungen entscheiden.

---

[218]) AS 33/857.
[219]) AS 36/742.
[220]) AS 34/93.
[221]) AS 34/837.
[222]) AS 32/197.
[223]) AS 33/665.

Um den Papierverbrauch herabzumindern, verbietet der BRB 27. Oktober 1917 über Maßregeln zur Einschränkung des Papierverbrauches[224]) die Herausgabe von Zeitungen, Zeitschriften und andern periodischen Publikationen, die nicht schon vor dem 27. Oktober 1917 erschienen sind. Der Brat kann ausnahmsweise eine neue Publikation bewilligen, wenn dies im allgem. Interesse des Landes liegt. Im BRB 7. März 1919[225]) wird diese Konzessionsbedingung erleichtert: eine Bewilligung kann nunmehr erteilt werden, wenn dies durch besonders wichtige Interessen begründet ist.

Nach der VV 7. Januar 1918[226]) werden Bewilligungen zur gewerbsmäßigen Herstellung von Dünge- und Futtermittelspezialitäten von der Zentralverwaltung der schweiz. landwirtschaftlichen Versuchs- und Untersuchungsanstalten Bern-Liebefeld erteilt; die Fabrikation wird auf Zusehen hin bewilligt, die Bewilligung kann, wenn die öffentlichen Interessen es erfordern, eingeschränkt oder zurückgezogen werden.

Über die Konzession für die Erzeugung von $Na^2\ CO^3$ und NaOH sagt der BRB 25. Februar 1919 betr. die Versorgung des Landes mit Sodaprodukten[227]) aus, daß der Brat an die Bewilligung diejenigen Bedingungen knüpfen werde, die geeignet seien, der Sicherstellung des inländischen Bedarfes zu angemessenen Preisen zu dienen.

Eine der wichtigsten Maximen des freien Wettbewerbes, die Gleichbehandlung der Gewerbegenossen, wurde durch die Praxis des Bundesrates in der Erteilung der Sodafabrikationsbewilligungen verletzt, indem der Brat der schweiz. Sodafabrik in Zurzach die einzige Produktionsbewilligung erteilte und dieser AG. so ein Monopol verschaffte. Das Sodaimport- und Produktionsmonopol wurde oben im § 2 B 3, S. 85 ausführlicher besprochen.

Nicht nur durch entsprechende Handhabung der Produktionskonzessionen, auch durch Vorschriften in den die Bewilligung vorschreibenden Erlassen selbst, wurde die Rechtsgleichheit verletzt.

Da die Herstellung von Zieger und Kasein infolge hoher Preise gewinnbringender geworden war, als die Verarbeitung der Milch zu Käse oder als der Verkauf von Konsummilch, gingen viele Käser be-

---

224) AS 33/884.
225) AS 35/1193.
226) AS 34/4.
227) AS 35/165.

sonders in der Ostschweiz zur Fabrikation dieser Produkte über[228]). Im Interesse der Lebensmittelversorgung verbot das VWDep. in seiner Verfügung vom 3. Juni 1916 die gewerbsmäßige Verarbeitung von Milch zu Zieger und Kasein auf den 1. Juli. Von diesem Verbote wurden ausgenommen die Ziegerbauern des Kantons Glarus und angrenzender Gebiete für die selbstproduzierte Milch und soweit sie ihre Milch schon vor dem Kriege regelmäßig auf Zieger verarbeiteten. Dann wurde dem Zentralverband schweiz. Milchproduzenten das Recht zur Fabrikation dieser Produkte übertragen, wofür er Verpflichtungen für die Butterversorgung zu übernehmen hatte.

In verschiedener Hinsicht wurde demnach die Rechtsgleichheit verletzt; einmal dadurch, daß den Ziegerbauern des Kantons Glarus die Produktion gestattet blieb, dann durch die Privilegierung des Zentralverbandes schweiz. Milchproduzenten. So blieb das Recht zu dieser Erwerbstätigkeit auf gewisse Kreise beschränkt. Interessant ist die bei den Handelskonzessionen näher besprochene Konzessionsbedingung, daß die Produktionstätigkeit nur gestattet wird, wenn sie schon vor dem Kriege regelmäßig betrieben wurde. Die Erwerbstätigkeit wird so verfassungswidrig auf Gewerbetreibende beschränkt, die schon vor einem bestimmten Zeitpunkt diesem Erwerb nachgingen.

Das Fabrikationsverbot wurde durch VV 27. November 1916[229]) auf die Ziegerbauern von Glarus ausgedehnt; die Produktion wird weiter gestattet, wenn die Ware dem Verband der Kräuterkäsefabrikanten und -exporteure zu den vom VWDep. genehmigten Preisen abgegeben wird. Mit diesen Vorschriften wird dem genannten Verband unter Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit ein Monopol verschafft. Durch die Vorschriften über die Zieger- und Kaseinherstellung wurde vermieden, daß zu große Mengen Milch dem Konsum entzogen wurden. Neben der Herstellung von Zieger und Kasein bestand nun aber noch eine andere Verwertung der Milch, die gewinnbringender war als der Verkauf zum Konsum. Da für Weichkäse und andere Käsespezialitäten keine Höchstpreise vorgeschrieben worden waren, gingen zahlreiche Betriebe zu dieser gewinnbringenden Produktion über[230]). Durch VV 22. Januar 1917[231]) wurde ein

---

228) IV. Neutr. Bericht, S. 40.
229) AS 32/518.
230) VI. Neutr. Bericht, S. 44.
231) AS 33/24.

Verbot der Verarbeitung von Milch zu Weichkäse und ähnliche Käsearten erlassen. Bewilligungen der Abt. f. Landwirtschaft zur Fabrikation werden in der Regel nur erteilt an Produzenten, die dieses Produkt schon vor dem Kriege regelmäßig herstellten. Die VE 26. Mai 1919 betr. Verkauf von Dauermilch[232]) verletzt gleichfalls die Rechtsgleichheit. Hier wird vorgeschrieben, daß der Produzent sich über Qualität, Verkaufsart und Preise mit dem eidg. Milchamt zu verständigen habe, das solche Vereinbarungen in der Regel nur mit Firmen treffen werde, die schon bisher die Fabrikation von Dauermilch betrieben hätten.

Eine Bewilligung für die Verarbeitung von Knochen wird nach der VV 8. März 1918 betr. Handel mit Knochen und deren Verwertung[233]) in der Regel nur erteilt an Personen und Firmen, die dieses Gewerbe schon vor dem 1. August 1914 betrieben haben[234]).

Das Brennen von Steinobst, Obst- und Traubenabfällen wird Drittpersonen durch die Abt. f. Landwirtschaft des VWDep. nur dann bewilligt, wenn dem Gesuch ein amtlicher Ausweis beigelegt wird, daß der Gesuchsteller das Brennen schon bisher regelmäßig betrieben hat[235]).

Alle diese Bedingungen verletzen mit der Rechtsgleichheit die Handels- und Gewerbefreiheit. Eine weitere Konzessionsbedingung verletzt den freien Wettbewerb dadurch, daß eine bestimmte Verwertung des Produkts gefordert wird. Die VV 9. November 1917 betr. Kartoffelversorgung[236]) fordert für die industr. Verwertung von Kartoffeln, die für die menschliche Ernährung oder Saat geeignet sind, eine Bewilligung der eidg. Zentralstelle. Diese Bewilligung kann an besondere Bedingungen, insbesondere an die Ablieferung der hergestellten Erzeugnisse geknüpft werden.

Ebenso bestimmt die VV 27. August 1918[237]), daß die Bewilligung zum gewerbsmäßigen Dörren von zugekauften Felderzeugnissen und Gemüsen davon abhängig ge-

---

[232]) AS 35/331.

[233]) AS 34/347.

[234]) Bis zur Aufhebung der Vorschriften am 1. Februar 1919 wurden 13 Extraktionswerke und 16 Knochenstampfen konzessioniert. (XII. Neutr. Bericht, S. 162.)

[235]) VV. 10. August 1918 betr. Obstversorgung und Obsthandel.

[236]) AS 33/939.

[237]) AS 34/890.

macht werden kann, daß die Dörrprodukte der Warenabteilung des VWDep. abgeliefert werden[238]).

Eine weitere verfassungswidrige Korrektur des freien Wettbewerbes wird mit der Bedingung in der VV 8. März 1918 betr. Handel mit Knochen und deren Verwertung bezweckt, wonach die Bewilligung nur erteilt wird, wenn der Nachweis erbracht werden kann, daß die Knochen vollständig und rationell verwertet werden.

Die Bedürfnisklausel, die ohne verfassungsmäßige Grundlage unzulässig ist[239a]), enthält der BRB 22. Dezember 1917 betr. die Förderung und Überwachung der Herstellung und des Vertriebes von Düngemitteln, Futtermitteln etc.[239b]) Dieser Beschluß wurde erlassen wegen schwindelhafter Reklame und übersetzten Preisen bei minderwertiger Ware[240]). Er fordert für die gewerbsmäßige Herstellung von Dünge- und Futtermittelspezialitäten, sowie von andern Spezialitäten und Geheimmitteln für die Viehhaltung, den Pflanzenbau, die Bekämpfung von Pflanzenkrankheiten und Pflanzenschädlingen eine Bewilligung[241]), die nur erteilt werden soll, wenn für das betr. Produkt ein Bedürfnis nachgewiesen ist. Diese Bedürfnisklausel ist mit Art. 31 BV nicht vereinbar. Der Zweck, den diese Bestimmung verfolgt, wäre verfassungsmäßig durch strenge Polizeivorschriften zu erreichen gewesen.

B. I. Produktionsverbote und Produktionspflicht.

Während des Krieges wurden vom Staate Produktionsverbote und Gebote erlassen, die den Zweck verfolgten, an Stelle von nicht lebensnotwendigen oder für die Allgemeinheit schädlichen Produkten wichtigere Lebensmittel und andere Bedarfsartikel zu erhalten oder zu erzeugen, oder die bezweckten, den Verbrauch lebensnotwendiger Güter zu vermindern.

---

[238]) Diese Verfügung wurde erlassen, um Preiserhöhungen zu wehren. (XI. Neutr. Bericht, S. 131.)

[239a]) Vergl. unten, S. 183/184.

[239b]) AS 33/1069.

[240]) X. Neutr. Bericht, S. 74.

[241]) Bis in den Herbst 1919 wurden 221 Fabrikations- und Vertriebskonzessionen erteilt. 130 Gesuche wurden wegen zu hohen Preisen oder ungünstiger Zusammensetzung der Produkte abgewiesen (XIII. Neutr. Bericht, Seite 130).

Zur Erhaltung wichtiger Lebensmittel wurde ihre Verarbeitung verboten, Obst durfte nicht gebrannt oder vermostet werden, es durfte weder Sahne verkauft noch durften Konditoreiwaren mit solcher hergestellt werden, Milch durfte nicht zu Kondensmilch verarbeitet werden. Endlich wurde die Verwendung von Eiern zur Herstellung von Teigwaren untersagt.

Alle diese Produktionsverbote bezweckten, die Lebensmittel in ihrer rationellsten Form dem Verbraucher zuzuführen.

Die Weißmehlproduktion wurde verboten, um die Mehlvorräte zu strecken, die Schlachtverbote wurden erlassen, um Fleisch zu sparen und das Verbot der Ausdehnung des Tabakbaus, um Land der Lebensmittelanpflanzung zu erhalten.

An dieser Stelle mögen auch erwähnt werden die Ernteverbote, gleichfalls Vorschriften, die die zweckmäßigste Ausnützung von Lebensmitteln herbeiführen wollen, dadurch, daß die Ernte unreifer Kartoffeln, unreifen Obstes untersagt wird.

Auf das gleiche Ziel hingerichtet wie alle diese Verbote der Lebensmittelproduktion ist die Produktionspflicht. Es wird der Produzent verhalten, ein gewisses Nahrungsmittel herzustellen. Die Käsereien, die Dauermilchfabriken haben auf die verarbeitete Milch einen gewissen Prozentsatz Butter abzuliefern, die Metzger haben die Kälbermägen so zuzubereiten, daß sie zur Käseherstellung verwendet werden können; endlich wird bestimmt, daß Fette und Öle, die zur menschlichen Ernährung verwendet werden können, dieser zugeführt werden müssen.

Neben diesen Maßnahmen für ausreichende Lebensmittelversorgung der Bevölkerung treten die übrigen Produktionsverbote und -gebote sehr zurück. Hier sind zu nennen das Verbot des Einschmelzens kursierender Münzen und des Umschmelzens von Metallen, das Schlagverbot für Nußbäume, das Verbot gewerbsmäßiger Herstellung von Häckselmischungen aus Heu, Emd oder Stroh, die Vorschrift Häute und Felle zu verarbeiten.

Die genannten Produktionsverbote und -gebote zwingen den Produzenten, der sein Produkt im Rahmen der polizeilichen Vorschriften bisher frei herstellen konnte, eine bestimmte Erwerbstätigkeit zu unterlassen oder auszuüben. Diese staatlichen Vorschriften sind wirtschaftspolitischer, nicht gewerbepolizeilicher Natur, der Gesetzgeber ist der Ansicht, daß der freie Wettbewerb nicht geeignet sei, die durch den Krieg erschwerte Landesversorgung mit Lebensmitteln und andern wichtigen Bedarfsartikeln genügend sicher zu stellen. So wird ver-

sucht, die freie Konkurrenz dort auszuschalten, wo das privatwirtschaftliche mit dem volkswirtschaftlichen Interesse in Gegensatz zu treten scheint. Daß diese staatlichen Maßnahmen die Handels- und Gewerbefreiheit durchbrechen, ist klar.

Bei der Schilderung der wichtigsten oben skizzierten Maßnahmen sei mit den Lebensmittelproduktions-Verboten begonnen[242]).

Als im Herbst 1915 die Milch knapp wurde, ermächtigte der Bundesrat in einem Beschluß vom 9. November das VWDep., die Verarbeitung von Milch in einzelnen Betrieben zeitweilig oder dauernd einzustellen und die Herstellung von Milchprodukten, für die kein erhebliches Bedürfnis besteht, zu verbieten[243]). Wegen der geringen Frischmilchvorräte mußten die Kondensmilchfabriken zur Mithilfe herangezogen werden; sie durften im November 1916 nur noch die Hälfte der eingelieferten Milch verarbeiten[244]). Von Mitte Oktober 1918 bis Mitte April 1919 blieb die Kondensmilchfabrikation vollständig eingestellt. Nur einer Fabrik wurde gestattet, die an Sonntagen mangels Verbindungen nicht verwendbare Milch zu kondensieren[245]). Auf den 1. Juni 1919 wurde die Kondensmilch-Rationierung aufgehoben, da große Mengen amerikanischer Büchsenmilch eingeführt worden waren. Die Kondensmilchfabriken blieben bis zum 1. Mai 1922 verpflichtet, die notwendigen Mengen Frischmilch zur Aushilfe abzuliefern[246]). Ein wichtiges Produktionsgebot wurde den milchverarbeitenden Industrien auferlegt. Käsereien, Kondensmilch-, Trockenmilch- und Schokoladefabriken wurden zur Buttererzeugung herangezogen. Die Dauermilchfabriken wurden durch Einzelverfügungen veranlaßt, 1 % und teilweise 2 % Butter auf die verarbeitete Milch herzustellen und abzuliefern. In den BRB 18. Mai 1917[247]) und 17. August 1917[248]) wurde das VWDep. ermächtigt, bestimmte Milchverarbeitungsarten vorzuschreiben oder zu verbieten. Von seiner Kompetenz machte das Departement in der VV 18. August

---

242) Die Produktionsverbote auf dem Gebiete der Brotversorgung werden in § 3 C II, S. 111, Ausmahlvorschriften, behandelt.

243) AS 31/377.

244) V. Neutr. Bericht, S. 28.

245) XIII. Neutr. Bericht, S. 140.

246) XV. Neutr. Bericht, S. 76.

247) AS 33/218.

248) AS 33/625.

1917 betr. Vermehrung der Buttererzeugung Gebrauch[249]). Die Verordnung verpflichtet die Käsereien, auf 100 kg verarbeitete Milch wenigstens 1 kg Butter abzugeben; kleine Käsereien mit weniger als 400 kg täglicher Milcheinlieferung haben mindestens 2 kg Butter abzuliefern. Wie sehr die freie Erwerbstätigkeit durch Produktionsgebote beschränkt wurde, zeigt der II. Absatz des Art. 1: „Wer im Mai und Juni 1917, oder während eines Teils dieser Zeit eine Milchverarbeitung betrieben hat, die auf 100 kg Milch mehr als 1 kg Butter lieferte, darf nicht zu einer andern Milchverarbeitungsart übergehen, die weniger Butter ergibt." Noch weiter wird die Handels- und Gewerbefreiheit durch folgende Bestimmungen der VE 17. April 1919 betr. die Milchversorgung im Sommer 1919 eingeschränkt[250]): Bewirtschafter von Landgütern, auf denen vor dem 1. August 1914 Milchviehhaltung betrieben wurde, oder die inzwischen zur Milcherzeugung übergingen, sind verpflichtet, im früher üblichen Verhältnis Milchtiere zu halten und Milch abzuliefern. Kuhhalter haben jederzeit soviel Milch als möglich zu liefern. Wenn das eidgen. Milchamt einem Viehhalter die Milchlieferung ausdrücklich vorgeschrieben hat, so darf er sich nicht durch Betriebsänderungen (Veräußerung der Kühe usw.) dieser Pflicht entziehen. — Hier bleibt von der verfassungsmäßigen Freiheit der Erwerbstätigkeit gar nichts mehr übrig. Der Erwerbstätige bleibt verpflichtet, den einmal ausgeübten Beruf weiter im selben Umfange zu betreiben. Eine VV 27. Oktober 1917 betr. Vermehrung der Buttererzeugung verbietet vom 1. November an die Herstellung von Fettkäse. Betriebe, die Milch technisch verarbeiten, haben nun mindestens 2 kg Butter auf 100 kg verarbeitete Vollmilch abzugeben. Daß diese Vorschriften äußerst einschneidend waren, gibt auch der Bundesrat zu. „Die Inanspruchnahme der Milch und ihrer Erzeugnisse zu Gunsten der Landesversorgung bedeutet in zahlreichen Fällen einen starken Eingriff in die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen. Der sich da und dort zeigende Widerstand der Produzenten mußte öfters durch empfindliche Bußen gebrochen werden[251])." Im BRB 23. Februar 1917 betr. die Einschränkung der Lebenshaltung[252]) wird der Verkauf von Sahne und die Herstellung von Konditoreiwaren mit Sahne untersagt. Das

[249]) AS 33/636.
[250]) AS 35/273.
[251]) IX. Neutr. Bericht, S. 52.
[252]) AS 33/83.

Verbot wird wiederholt in der VE 20. Februar 1920[253]), wonach die Herstellung von Rahm zum Zweck des Verkaufs in Ortschaften verboten wird, die auf die Zufuhr von Konsummilch angewiesen sind, und in der VE 16. November 1920 betr. Beschränkung der Milchverarbeitung[254]): Jede Verwendung von Sahne zur gewerbsmäßigen Herstellung von Speisen und Getränken jeder Art ist verboten; erlaubt bleibt die Verwendung von Rahm in Flaschen und Büchsen. Die Herstellung von Weichkäse, die nur auf Grund einer Bewilligung der Abteilung für Landwirtschaft des VWDep. erfolgen darf, hat sich nach der VV 25. Februar 1918 betr. Verkauf von Weichkäse[255]) auf die Sorten zu beschränken, für die in der Verordnung ein Höchstpreis angegeben wird. Die Milchverarbeitung betrifft ferner die VE 12. April 1920[256]), wo vorgeschrieben wird, daß die Verarbeitung der nicht für den Konsum benötigten Milch auf Dauermilch, Käse und Butter in der Regel nach bisherigem Brauch zu erfolgen hat. Auch hier ist die verfassungsmäßige Freiheit in der Herstellung des Produkts noch nicht wiederhergestellt[257]).

Der BRB 25. September 1916 betr. die Beschaffung von Kälbermagen für die Käsefabrikation[258]) bestimmte in Art. 1: „Wer berufsmäßig Kälber schlachtet oder schlachten läßt, hat deren Magen so zu behandeln oder behandeln zu lassen, daß sie für die Käseherstellung verwendet werden können. Die Verwendung solcher Magen zu anderen Zwecken ist verboten."

Um die Obsternte möglichst der Volksernährung dienstbar zu machen, wird in Art. 11 der VV 18. August 1917 betr. Obstversorgung und Obsthandel[259]) das Einlegen von Zwetschgen zum Zwecke der Branntweinherstellung verboten. Weiter geht die VV 8. Juni 1918[260]): Obst darf erst dann zur Herstellung von Branntwein eingemacht werden, wenn keine geeigneteren und volkswirtschaftlich vorteilhafteren Verwertungsmöglichkeiten, wie Konsum in frischem Zustand, Herstellung von Dörrobst und Konserven bestehen. Von einem allgemeinen Verbot der Branntweinherstellung aus Stein-

---

253) AS 36/121.
254) AS 36/742.
255) AS 34/305.
256) AS 36/220.
257) Weitere Milchverarbeitungsvorschriften siehe oben, § 3 A, S. 91 f.
258) AS 32/381.
259) AS 33/644.
260) AS 34/627.

obst wurde abgesehen, da sich infolge schlechter Witterung einzelne Obstqualitäten kaum anders verwerten ließen[261]). Diese Vorschriften wurden schon im Herbst 1918 erweitert: Die VV 10. August 1918[262]) verbietet das Mosten, Einlegen und Brennen von Tafel- und Kochobst, und verpflichtet die konzessionierten Mostereien, ihre verfügbaren unvergorenen Obsttrester nach Möglichkeit zu dörren oder dörren zu lassen; der Bundesrat hielt dafür, daß die Herstellung von Most nicht völlig unterbunden werden solle, da Most ein wichtiges Volksgetränk geworden sei[263]).

Die hohen Tabakpreise weckten die Befürchtung, daß der Tabakbau zum Schaden der Lebensmittelproduktion ausgedehnt würde; deshalb wurden in der VV 29. März 1917[264]) die Kantone aufgefordert, darüber zu wachen, daß 1917 keine größere Fläche mit Tabak bepflanzt werde als 1916. In Kantonen und Gemeinden, die 1916 keinen Tabak anbauten, darf auch 1917 kein solcher gebaut werden. Art. 3 ermächtigt die Kantone, auch den Anbau anderer nicht der Lebensmittelversorgung dienender Pflanzen einzuschränken oder zu verbieten. Diese Vorschriften wurden für 1918 wiederholt.

Der BRB betr. die Einschränkung der Lebenshaltung vom 23. Februar 1917[265]) verbietet die Herstellung von Eierteigwaren zum Zwecke des Verkaufs.

Da wegen Futtermangel die Schweinemast und damit die Fettproduktion zurückging und sich auch bei Großvieh-Schlachtungen immer geringere Erträgnisse ergaben, erließ der Bundesrat am 15. Januar 1918 einen Beschluß, der die Versorgung des Landes mit Speiseölen und Speisefetten regelte[266]). Die Inlandsproduktion sollte gesteigert werden durch ein Gebot an die Produzenten von Fetten und Ölen, die für die menschliche Ernährung verwendbar sind, ihre Produkte der menschlichen Ernährung zuzuführen.

Im Interesse der Fleischversorgung des Landes setzte der Bundesrat im März 1919 zwei fleischlose Tage pro Woche fest. Damit wurde jedoch nicht genügend Fleisch eingespart, sodaß vom 1. bis 18. April eine fleischlose Woche durchgeführt wurde. Das Verbot des Fleischgenusses wurde im BRB 25. April 1919[267]) für die

---

261) XI. Neutr. Bericht, S. 143.
262) AS 34/837.
263) XI. Neutr. Bericht, S. 144.
264) AS 33/164.
265) AS 33/83.
266) AS 34/93.
267) AS 35/293.

Zeit vom 2. bis 18. Mai wiederholt. Dieser Beschluß verbot vom 2. bis 18. Mai das Schlachten von Rindvieh und untersagte vom 6. bis 18. Mai die Herstellung von Würsten. Ein Beschluß, wonach das Schlachtgebot vom 10.—22. Juni 1919 wiederholt werden sollte, wurde vor Inkrafttreten aufgehoben; infolge Futtermangels hatte das Schlachtviehangebot zugenommen[268]).

Eine besondere Form der Produktionsverbote sind die mehrfach erlassenen Mischverbote. Schon in der VM 1. Dezember 1914[269]) wird den Mühlen untersagt, Vollmehl mit anderem Mehl zu mischen. Damit sollte die Befolgung der strengen Ausmahlvorschriften gesichert werden. Um zu vermeiden, daß die Höchstpreise umgangen werden, verbietet der BRB 18. August 1916[270]) in Art. 5 die Mischung von Getreide, Futterartikeln, Reis, Zucker und deren Mahl- und Umwandlungsprodukten unter sich oder mit andern Waren. In der VE 2. April 1917 betr. Vermahlung von Maiskorn und Höchstpreise für Maismahlprodukte[271]) wird die Mischung dieser Produkte unter sich oder mit andern Produkten untersagt. Dann wird in der VV 7. Januar 1918 betr. Überwachung der Herstellung und des Vertriebes von Düngemitteln etc.[272]) verboten, Müllereiabfälle aus Getreide mit andern Stoffen zu mischen und Reiskleie mit Müllereiabfällen anderer Getreidearten zu vermengen. Nach der VE 21. November 1918[273]) dürfen Ölkuchen nicht mit andern Waren vermischt werden.

Alle diese Mischverbote sind verfassungswidrig, sie bezwecken nicht den Schutz des Konsumenten vor Übervorteilung oder vor gesundheitsschädlichen Nahrungsmitteln, sondern sie sind erlassen worden, um die Kontrolle über verfassungswidrige Handels- und Produktionsbeschränkungen zu ermöglichen[274]), um ein neues, wirtschaftspolitisches System der Landesversorgung durchzuführen.

Als letzte Maßnahmen, die im Interesse der Lebensmittelversorgung gewisse Produktionstätigkeiten verbieten, sind die Ernteverbote zu nennen. Die VV 11. Juni 1917, betr. Obstversorgung

---

[268]) XIII. Neutr. Bericht, S. 121.
[269]) AS 30/593.
[270]) XI. Neutr. Bericht, S. 144.
[271]) AS 33/168.
[272]) AS 34/4.
[273]) AS 34/1091.
[274]) Vgl. über ein verfassungswidriges Mischverbot: Salis, II, S. 593.

und Obsthandel verbietet in Art. 4 die Ernte unreifer Früchte[275]); die Abteilung für Landwirtschaft und die kantonalen Behörden können bestimmen, wann die Ernte beginnen darf. Durch VV 15. Juni 1917[276]), wird die Ernte von Kartoffeln bis auf weiteres verboten. Das Verbot gilt nicht für Kartoffeln, die in Töpfen oder Gewächshäusern gezogen werden und für solche, die im eigenen Haushalt des Produzenten Verwendung finden. Vom 5. Juli an konnten die Kantonsbehörden Bewilligungen zur Ernte von Frühkartoffeln erteilen; das Ernteverbot fiel auf den 25. Juli dahin. Auch für das Jahr 1918 wurde ein Verbot vorzeitiger Kartoffelernte erlassen.

Eine zu absoluten Geboten und Verboten ausgebaute Produktionsregelung, wie sie auf dem Gebiet der Lebensmittelversorgung stattgefunden hatte, wurde auch für verschiedene andere wichtige Bedarfsartikel durchgeführt. Der BRB 22. Dezember 1917 über Maßnahmen betr. industrielle und gewerbliche Produktion[277]) ermächtigte in folgenden Artikeln das VWDep. zum Erlaß solcher Vorschriften:

„Art. 1. Das Schweizer. VWDep. kann im Interesse der Landesversorgung die Herstellung von Gegenständen, für welche ein dringendes Bedürfnis in der Schweiz nicht besteht, verbieten oder an Bedingungen knüpfen. Es kann die Zuteilung von Rohprodukten und Halbfabrikaten zur Herstellung solcher Gegenstände verweigern oder untersagen.

Das VWDep. kann anderseits die Herstellung bestimmter Gegenstände anordnen und die Verwendung bestimmter Rohstoffe und Halbfabrikate vorschreiben, sowie, wenn nötig, die Preise der Produkte bestimmen.

Art. 2. Das VWDep. ist berechtigt, unzweckmäßige Fabrikationsverfahren zur Herstellung der in Art. 1 hiervor erwähnten Gegenstände zu verbieten und nach Anhörung der betr. Interessentenkreise neue, zweckmäßigere Verfahren vorzuschreiben."

In weitgehender Weise wird hier das VWDep. zum Erlaß von Produktionsverboten und -geboten ermächtigt; die Handels- und Gewerbefreiheit kann völlig ausgeschaltet werden, da der Produzent verpflichtet werden kann, ein be-

[275]) AS 33/355.
[276]) AS 33/374.
[277]) AS 33/1089.

stimmtes Produkt nach einem bestimmten Verfahren herzustellen. Dem Privaten ist von seinem Freiheitsrecht nichts mehr übrig geblieben; daß ihm ein solches von rechtswegen zukommt, zeigt sich noch in Art. 4 des BRB, der bestimmt, daß vor Erlaß solcher Vorschriften die beteiligten Kreise anzuhören seien.

Schon vor dem Erlaß dieses Beschlusses sind Produktionsverbote ergangen. Seit dem Herbst 1914 stiegen die Preise für Nußbaumholz rasch an, der Hieb nahm derart zu, daß geschätzt wird, es habe sich von 1914—1916 diese Holzart der Stammzahl nach um $^1/_7$, der Holzmasse nach um $^1/_4$ vermindert[278]). In seinem Beschluß vom 24. Oktober 1916[279]) griff der Bundesrat ein, indem er das Schlagen von Nußbäumen verbot; Ausnahmen von diesem Verbot wurden vorgesehen für Bedürfnisse der Landesverteidigung, für dringende Bedürfnisse des Schweiz. Gewerbes und wenn die Entfernung des Baumes notwendig wurde zur Erstellung von Straßen und Bauten etc. Nach dem BRB 30. Januar 1917[280]) durfte nur noch für schadhafte Bäume und solche, die entfernt werden mußten, eine Schlagbewilligung erteilt werden. Das Verbot hatte einen fühlbaren Einfluß auf den Bestand[281]). Im Interesse der Landesverteidigung wurde die Konstruktionswerkstätte Thun Ende 1917 ermächtigt, die Requisition auch auf stehende Bäume auszudehnen im Einverständnis mit dem Besitzer und der Kantonsregierung. Seit Erlaß des Schlagverbots bis zur Aufhebung auf den 1. Juni 1919 wurden 4 243 Schlagbewilligungen erteilt[282]).

Die VM 15. September 1917, Ausführungsbestimmungen zum BRB 18. Juni 1917 betr. den Handel mit Heu und Stroh[283]) verbietet die gewerbsmäßige Herstellung und den Verkauf von Häckselmischungen aus Heu, Emd oder Stroh.

Infolge der Preissteigerung der Metalle drohte die Gefahr, daß die schweizerischen Nickel-, Kupfernickel-, Messing- und Kupfermünzen eingeschmolzen würden. Der Bundesrat verbot deshalb am 1. Februar 1918 das Einschmelzen der genannten Münzen[284]). Dieses

---

278) Decoppet M. und Henne A., Allg. Orientierung über kriegswirtschaftliche Maßnahmen betr. Waldwirtschaft, Nutzungen und Holzverkehr, 1914—19, Bern 1920, S. 86.

279) AS 32/441.

280) AS 33/32.

281) IX. Neutr. Bericht, S. 8.

282) Decoppet und Henne, a. a. O., S. 89.

283) AS 33/783.

284) AS 34/179.

Verbot wurde durch den BRB 9. Juli 1918[285]) auf Gold und durch den BRB 8. Dezember 1919[286]) auf Silber ausgedehnt. Es ist verboten die Münzen einzuschmelzen, zu verarbeiten oder Änderungen irgend welcher Art vorzunehmen. Art. 4 der VV 3. April 1918[287]) verbietet das Umschmelzen von Metallen, wenn dieses nicht zum Zweck der Weiterverarbeitung im eigenen industriellen Betrieb erfolgt. Der BRB 26. August 1918 betr. den Handel mit Edelmetallen[288]) ermächtigt das Finanz- und Zolldep. die vorhandenen Edelmetalle den solche verwendenden Industrien zuzuführen. In Ausführung einer VFZ. 29. August 1918 schrieb das eidgen. Amt für Gold- und Silberwaren am 30. August 1918 den konzessionierten Affinerien vor, die angekauften Edelmetallbarren für die industrielle Verwendung zuzubereiten.

Nach dem BRB 10. Dezember 1917 betr. die Papierversorgung des Landes[289]) kann das VWDep. die Papier-, Kartons- und Pappefabriken verpflichten, eine bestimmte Menge Fabrikate herzustellen, den Umfang der Produktion zu bestimmen. Das geschah in der VV 26. Juni 1918 betr. die Papierversorgung des Landes[290]), wo den Fabriken die Produktion gewisser Kriegstypen für den inländischen Verbrauch vorgeschrieben wird.

Das VWDep., das auf Grund des BRB 22. Mai 1918 betr. die Lederversorgung des Landes befugt ist, die Herstellung von Häuten, Fellen, Leder und Lederartikeln vorzuschreiben oder zu verbieten, schreibt in seiner Verordnung vom 21. Juni 1918 betr. Leder[291]) den Schweizerischen Gerbereien vor, das inländische Gefälle an Häuten und Fellen von Rindern, Pferden, Schafen und Ziegen zu verarbeiten. Die Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft kann bestimmte Gerbverfahren und die Verwendung bestimmter Gerbstoffe vorschreiben oder untersagen.

II. Anbaupflicht.

Zum freien Wettbewerb, der in Art. 31 BV garantiert wird, gehört die Freiheit des Bürgers, sich seinen Beruf zu wählen; dem Pri-

---

285) AS 34/760.
286) AS 35/987.
287) AS 34/418.
288) AS 34/877.
289) AS 33/1028.
290) AS 34/703.
291) AS 34/723.

vaten steht das Recht zu, von einer dem Bürger erlaubten Erwerbstätigkeit auf eine andere überzugehen. Jedes staatliche Verbot, das diese Freiheit beschränkt, verletzt die Handels- und Gewerbefreiheit.

Aber nicht nur in diese Freiheit der Berufsänderung darf sich der Staat nicht einmischen, ebenso wird die freie Konkurrenz verletzt, wenn der Staat dem Bürger, der ein bestimmtes Gewerbe ausübt, die Produktion einer bestimmten Ware vorschreibt oder verbietet und sich dieser staatliche Befehl nicht als zulässige Polizeivorschrift darstellt. Zulässig ist eine Polizeivorschrift, die z. B. aus gesundheits- oder feuerpolizeilichen Gründen die Herstellung eines Produkts in gewisse Bahnen weist oder gar verbietet, wobei aber die Beschränkung des freien Wettbewerbs nur die unbeabsichtigte Folge eines Polizeieingriffs ist.

Anders, wenn der Staat den Zweck verfolgt, den freien Wettbewerb primär zu treffen, um so die Produktion regeln zu können, auf deren Menge und Zusammensetzung der Staat bisher keinen Einfluß hatte ausüben können. Ein solcher Eingriff des Staates ist vor Art. 31 BV unzulässig.

Wenn daher der Bund dem privaten Erwerbstätigen, der ein Nahrungsmittel anbaut, vorschreibt, dieses Lebensmittel weiter in bestimmter Menge anzupflanzen, oder wenn er gar den Besitzer oder Pächter von Kulturland verpflichtet, dieses Land auf bestimmte Art zu verwerten, so greift er damit verfassungswidrig in den freien Wettbewerb ein.

Mit dem Beginn des uneingeschränkten Unterseebootkrieges im Jahre 1917 eröffneten sich trübe Aussichten für die Lebensmittelversorgung der Schweiz, die zu einer weitgehenden Intensivierung der Inlandsproduktion zwangen. Am 1. Februar 1917 tagte in Bern eine Konferenz von Vertretern der kantonalen und eidgenössischen Behörden und der Landwirtschaft zur Besprechung der Maßnahmen hinsichtlich der Förderung der Nahrungsmittelproduktion. Daraufhin ermächtigte der Bundesrat in seinem Beschluß vom 16. Februar 1917 die Kantone, zwangsweise kulturfähiges Land der Lebensmittelproduktion zuzuführen[292]). Das diesem Beschluß beigegebene Kreisschreiben des Bundesrats sah Maßnahmen des Bundes zur Sicherung der Kartoffelversorgung vor[293]).

---

[292]) AS 33/67.

[293]) BBl. 1917/I/97.

Am 7. März 1917 gebot der Bund in einer VV[294]) Besitzern und Pächtern von Grundstücken, mindestens die bei der eidg. Erhebung vom 10. Januar 1917 angegebene Kartoffelanbaufläche weiterhin mit Kartoffeln zu bestellen. Im VII. Neutr. Bericht erklärte der Bundesrat, daß zweifellos eine starke Vermehrung der Anbaufläche für Kartoffeln zu verzeichnen sei. Diese Zunahme der Kartoffelproduktion genügte aber den Bedürfnissen noch nicht. Im Einvernehmen mit der Abteilung für Landwirtschaft des VWDep. und der Zentralstelle für Kartoffelversorgung stellte deshalb das schweiz. Bauernsekretariat eine Untersuchung darüber an, in welchem Maße ein weiterer Mehranbau möglich sei[295]). Auf Grund der Erhebung verpflichtete der BRB 17. Dezember 1917[296]) die Kantone 12 000 ha mehr mit Kartoffeln zu bestellen, als 1917 nach der Anbaustatistik angepflanzt worden war. Die Erhebung vom 17. Mai 1918 brachte eine Enttäuschung: sie wies nur 59 800 ha aus gegenüber 56 683 ha Anbaufläche im Jahre 1917, was einem Mehranbau von 3100 ha entsprach[297]). Mangel an geeignetem Land, an Saatgut, Dünger und Arbeitskräften wurden für den Mißerfolg der Anbauvorschriften verantwortlich gemacht[298]). Für 1919 wurde im BRB 15. Februar 1919[299]) vorgeschrieben, daß eine mindestens gleich große Fläche mit Kartoffeln bestellt werden müßte, wie 1918. Es wurde also abgestellt nicht auf den vorgeschriebenen, sondern den ausgeführten Mehranbau, um so die Bewegungsfreiheit des Produzenten zu erhöhen[300]). Ein Mindestpreis wurde für die Abnahme zugesichert. Trotz dieser Milderung wurden die Vorschriften nicht befolgt. Die Anbaustatistik vom Juli 1919 verzeichnete einen Rückgang der Kartoffelanbaufläche von 1774 ha[301]). Am 31. Januar 1920 wurde durch VE die Anbaupflicht aufgehoben[302]). Der BRB betr. die Sicherstellung der Kartoffelversorgung im Jahre 1920/21 vom 1. März 1920[303]) enthielt noch folgenden Art. 1: „Es wird jedermann angelegentlichst empfohlen, im Frühjahr

294) AS 33/131.
295) BBl 1917/I/362.
296) AS 33/1057.
297) BBl 1918/V/84.
298) XI. Neutr. Bericht S. 135; BBl 1918/V/86.
299) AS 35/125.
300) BBl. 1919/I/328.
301) XIII. Neutr. Bericht, S. 129.
302) AS 36/81.
303) AS 36/135.

1920 eine möglichst große Fläche mit Kartoffeln zweckmäßig zu bestellen."

Vermehrter Getreideanbau wurde durch den BRB 3. September 1917 vorgeschrieben[304]). Während gleichviel Sommergetreide anzupflanzen war, wie in der Anbaustatistik vom Juli 1917 ausgewiesen worden war, sollte der Anbau von Wintergetreide um 50 000 ha ausgedehnt werden. Für jeden einzelnen Kanton war die zusätzliche Anbaufläche vorgeschrieben. Dem Bauer wurde ein fester Abnahmepreis garantiert. Wer den vorgeschriebenen Mehranbau von Wintergetreide nicht durchführen konnte, hatte nach Art. 5 des BRB 15. Januar 1918 betr. die Vermehrung der Lebensmittelproduktion die gleiche Fläche mit Sommerweizen, Sommergerste oder Körnermais zu bestellen.

Die Vorschrift von 50 000 ha Mehranbau ging sehr weit: der Bauernverband hatte 1915 die Gesamtanbaufläche auf 98 000 ha geschätzt, eine genauere Erhebung hatte nur 78 914 ha ergeben. So war es nicht zu verwundern, daß die Anbaupflicht nicht erfüllt wurde. 31 875 ha von den 50 000 ha, die verlangt worden waren, wurden mit Wintergetreide bestellt. Dazu kam noch ein Mehranbau von ca. 7000 ha Sommergetreide[305]). Als Ersatz für zu wenig angebautes Wintergetreide wurden ca. 1000 ha Hackfrüchte mehr angebaut. Der Bundesrat bezeichnete das Ergebnis in anbetracht der Schwierigkeiten in der Durchführung, der schlechten Witterung und dem Fehlen der Arbeitskräfte, als recht befriedigend.

Im BRB 24. Mai 1918[306]) wurde der Anbauzwang wiederholt, die gleiche Fläche, wie sie im BRB 3. September 1917 gefordert worden war, mußte weiterhin mit Wintergetreide bebaut werden, während der Sommergetreidebau mindestens dem tatsächlichen Anbau des Frühjahrs 1918 entsprechen mußte. Die Preisgarantie wurde erhöht, um so einen Ansporn zur Ausdehnung des Anbaus zu erteilen. Da in manchen Gegenden die Kenntnisse und die notwendigen Geräte zum Getreidebau fehlten, war der Anbaupflicht nicht immer leicht nachzukommen. Durch Ankauf von Motorpflügen und Abgabe zum Selbstkostenpreis suchte die Inlandgetreidestelle die Produktion technisch zu fördern[307]). Aus der 2. schweiz. Anbaustatistik, die vom 7.—12. Juli 1919 erhoben wurde, ergab sich, daß

---

304) AS 33/699.
305) XI. Neutr. Bericht, S. 120.
306) AS 34/556.
307) XI. Neutr. Bericht, S. 123.

die Getreideanbaufläche gegenüber 1917 um 20 319 ha zugenommen hatte[308]).

Auf den 7. August 1919 wurde die Anbaupflicht für Brotgetreide fallen gelassen[309]), den Landwirten aber weiterhin empfohlen, in möglichst ausgedehntem Maße Getreide zu pflanzen.

Der eingangs erwähnte BRB 16. Februar 1917, der die Kantone ermächtigte, zwangsweise kulturfähiges Land der Lebensmittelproduktion zuzuführen, wurde am 15. Januar 1918 durch einen BRB ersetzt[310]), der selbst Anbauvorschriften aufstellte und die Kantone überdies ermächtigte, über die eidg. Vorschriften hinaus weiteren Anbau einzelner Feldfrüchte und von Gemüse vorzuschreiben. Der Bund verpflichtete die Eigentümer und Pächter von Grundstücken mindestens die in der statistischen Erhebung vom 7.—14. Juli 1917 angegebene Anbaufläche von Sommergetreide, Körnermais, Hülsenfrüchten, Kartoffeln, gelben Rüben, Kohlrüben, Kohlarten, anderem Gemüse und Ölfrüchten weiter mit denselben Lebensmitteln zu bepflanzen. Für Kartoffeln ist dazu noch der Mehranbau, der im BRB 17. Dezember 1917 gefordert wurde, durchzuführen. Allgemein ist jeder Pächter oder Eigentümer von Land verpflichtet, dieses zweckentsprechend zu bebauen und seine Produktionskraft voll auszunützen. Im Einzelnen hat jeder Besitzer oder Pächter von geeignetem Land die Pflicht, seinen Eigenbedarf an Gemüse und Kartoffeln durch Anbau zu decken, ferner müssen Besitzer von Luxuspferden die nötige Menge von Hafer und anderen Futtermitteln selber pflanzen; in beiden Fällen insofern das zur Verfügung stehende Land dies gestattet.

Im BRB 15. Februar 1919 wurden diese Anbauvorschriften ersetzt[311]). Nach dem beigegebenen Kreisschreiben des Ernährungsamtes sind dem Bundesrat für die neuen Bestimmungen drei Gesichtspunkte wegleitend gewesen: „Aufrechterhaltung des bisherigen Anbaues an Feldfrüchten, Erleichterungen im Sinne vermehrter Bewegungsfreiheit in der Erfüllung der Anbaupflicht für die Landwirtschaft und vermehrte Heranziehung anderer Berufskreise zur Mit-

---

[308]) XIII. Neutr. Bericht, S. 129.
[309]) VE 30. Juli 1919: AS 35/648.
[310]) AS 34/83.
[311]) AS 35/125.

arbeit in der Lebensmittelproduktion“[312]). Entsprechend wichen die neuen Bestimmungen von den bisherigen ab. Es muß im Frühjahr 1919 die gleiche Fläche angebaut werden, die 1918 angepflanzt worden ist; innerhalb dieser Gesamtfläche kann der Pflichtige den Anteil der Feldfrüchte selbst bemessen, nur Kartoffeln müssen mindestens so viel gebaut werden wie 1918. Die Klagen über drückende Anbauvorschriften werden dadurch gegenstandslos, daß die Anbaupflicht auf den im vergangenen Jahr tatsächlich durchgeführten Mehranbau abstellt.

Während eine vom Eidg. Ernährungsamt auf den 17. Januar 1919 einberufene Kommission noch der Meinung war, es sei die Lebensmittelproduktion mit allen verfügbaren Kräften zu fördern, besserten sich im Laufe des Jahres die Aussichten auf genügende Versorgung derart, daß die Vorschriften betr. Anbau einer bestimmten Fläche am 31. Januar 1920 durch VE aufgehoben werden konnten[313]). Dagegen blieb jedermann verpflichtet, „das ihm gehörende oder anvertraute Land zweckentsprechend zu bebauen und dessen Produktionskraft für die Erzeugung von Lebens- und Futtermitteln voll auszunützen.“ Auch diese Pflicht fiel mit dem 14. Januar 1921[314]).

C. I. Weitere Produktionsvorschriften.

In den genannten Produktionsverboten und -geboten erschöpft sich die staatliche Produktionsregelung keineswegs. Der staatliche Konzessionszwang regelt weiter die Gütererzeugung, von ihr war oben die Rede[315]). Hier sind noch zu erwähnen einige Produktionsvorschriften, die die Ausübung der Erwerbstätigkeit im Gegensatz zu den Produktionsverboten und den Vorschriften über die Produktionspflicht nur in einzelnen Beziehungen, nicht umfassend verbieten oder vorschreiben.

Wie die geschilderten Produktionsverbote und -gebote und aus denselben Gründen sind auch diese Vorschriften mit Art. 31 BV unvereinbar. Sie wollen in unzulässiger Weise den freien Wettbewerb korrigieren.

Um wertvolle Lebensmittel und weitere Bedarfsartikel zu er-

---

[312]) BBl 1919/I/328.
[313]) AS 36/81.
[314]) AS 37/54.
[315]) § 3 A. S. 89 f.

halten, wird verboten, Speisefette und -Öle zu verderben, werden die vorzeitige Ernte von Felderzeugnissen und Gemüse und das Reißen von Lumpen untersagt. Kälber dürfen erst im Alter von 6 Wochen geschlachtet werden; den Metzgern wird vorgeschrieben, in der der fleischlosen Woche vorangehenden Woche nicht mehr Vieh zu schlachten und Fleisch zu verkaufen, als dies normalerweise geschieht. Alle diese Vorschriften fordern ersparnishalber ein Unterlassen; ein Handeln zum Zweck der Produktionsförderung wird befohlen durch das Gebot, bei der Aufrüstung und Lieferung von Papierholz ein mindestens gleich großes Quantum Brennholz abzugeben.

Die erstgenannte Vorschrift ist enthalten in der VV 4. Februar 1918 betr. Verwendung von Fetten und deren Rohstoffen zu andern als Ernährungszwecken[316]). Der Mangel an Industriefetten hatte eine Preissteigerung bewirkt, die es rentabel werden ließ, Speisefette zu Industriezwecken zu verwenden[317]). Um diese für die Lebensmittelversorgung gefährliche Verwendungsart zu unterdrücken, verbietet die genannte Verordnung jede absichtliche oder fahrlässige Veränderung von Fetten und Ölen, die zu Ernährungszwecken geeignet sind und von Rohstoffen solcher Waren auf eine Weise, daß die Waren nicht mehr oder nur unter erschwerten Verhältnissen für die Ernährung verwendbar sind[318]).

Da die Ernte 1918 sehr unbefriedigend ausfiel, griff der Bund mit einer Produktionsvorschrift ein, um die Ernteergebnisse voll auszunützen. In der VV 27. August 1918 betr. Versorgung des Landes mit Felderzeugnissen und Gemüse[319]) wird vorgeschrieben, Felderzeugnisse und Gemüse dann zu ernten, wenn verhältnismäßig die höchsten Erträge an Nährstoffen gewonnen werden.

Im Interesse der Versorgung der Textilindustrie mit Rohstoffen wurde das Reißen von Lumpen und neuen Stoffabfällen aller Art durch VV 3. Januar 1918 verboten[320]). Am 4. September 1918 wurde dieses Verbot auf gebrauchte Säcke und Packtücher aus Jute, Baumwolle oder Leinen ausgedehnt[321]).

---

316) AS 34/195.

317) X. Neutr. Bericht, S. 128.

318) Vergl. betr. das Verbot der Verwendung von Speisefetten zu industriellen Zwecken, oben § 3 B I. Produktionsverbote, S. 100 und unten § 5 A Konsumtionsverbote, S. 156.

319) AS 34/890.

320) AS 34/39.

321) AS 34/936.

Der BRB 8. August 1914 über das Schlachten von Kälbern[322]) schreibt vor, daß Kälber erst im Alter von 6 Wochen geschlachtet werden dürfen. Diese Maßnahme trug in bedeutendem Maße zur Vermehrung der Jungviehaufzucht bei; dagegen wurde die Milchversorgung beeinträchtigt[323]), sodaß die Vorschrift am 27. November 1914 wieder aufgehoben, am 19. Februar 1915 dagegen, besonders wegen Mangel an Kalbfellen, nur mehr ein Mindestalter von 5 Wochen gefordert wurde. Um zu verhüten, daß auf die fleischlose Zeit hin Vorräte angelegt werden können, wird den Metzgern im BRB 25. April 1919[324]) vorgeschrieben, vom 25. April bis 2. Mai höchstens den Viertel des Monatskontingents an Großvieh zu schlachten und abzugeben . Der BRB 27. Mai 1919 wiederholt dieses Gebot für die Zeit vom 28. Mai bis 6. Juni[325]). Die Metzger haben ihre Schlachtungen so einzurichten, daß ihre Vorräte an frischem Fleisch auf den 8. Juni aufgebraucht werden.

Damit die Brennholzversorgung durch die Papierholzlieferungen nicht gefährdet wird, schreibt der BRB 14. September 1917 betr. die Versorgung der Papier- und Papierstoff-Fabriken mit Papierholz[326]) vor, daß die Aufrüstung und Lieferung von Holz zur Papier- und Zellulosenfabrikation nur erfolgen dürfe unter gleichzeitiger Verpflichtung der Produzenten oder des Verkäufers zur Abgabe eines mindestens ebenso großen Quantums an Brennholz.

II. Vorschriften über Ausmahlen von Getreide und Verwertung der Mahlprodukte.

Wenn der Staat auf das Herstellungsverfahren eines Produktes einwirkt, oder die Beschaffenheit des Produktes vorschreibt, so kann er dazu z. B. aus feuer- oder gesundheitspolizeilichen Gründen berechtigt sein. Er kann eine Bewilligung zur Ausbeutung des Verfahrens davon abhängig machen, daß gewisse feuerpolizeiliche Vorschriften erfüllt werden, daß die nötigen Vorkehrungen zum Schutze der Gesundheit des Arbeiters getroffen werden, oder daß Belästigung der Nachbarschaft durch Einwirkungen auf Geruch oder Gehör vermieden werden. Dann kann der Staat aus gesundheitspolizeilichen

---

322) AS 30/375.
323) III. Neutr. Bericht, S. 96.
324) AS 35/293.
325) AS 35/347.
326) AS 33/735.

Erwägungen vorschreiben, daß ein Produkt gewisse schädliche Bestandteile nicht enthalte usw. Durch diese polizeilichen Vorschriften kann unter Umständen das Produktionsverfahren in enge Bahnen gewiesen werden. Der Staat beabsichtigt aber hier nicht, die Art der Herstellung des Produktes vorzuschreiben, was eine unzulässige Beschränkung der freien Konkurrenz wäre[327]; er stellte nur gewerbepolizeiliche Vorschriften auf, durch die der freie Wettbewerb beschränkt wurde.

Wenn bald nach Kriegsausbruch am 27. August 1914 durch einen BRB[328]) sämtliche Mühlen des Landes verpflichtet wurden, nur noch eine Mehlsorte herzustellen und das Getreide bis zur mehlfreien Kleie auszumahlen, so war diese Vorschrift eine Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit. Der Bundesrat verfolgte mit diesem Gebot keine gewerbepolizeilichen Zwecke, sondern wollte die freie Konkurrenz ausschalten, da er die Freiheit des Müllergewerbes, seine Erwerbstätigkeit ungehindert nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen zu betreiben, als für die Allgemeinheit schädlich erachtete. Die Vorschriften des Bundesrates, die auf den außerordentlichen Vollmachten fußten, bezweckten die Ausschaltung des freien Wettbewerbes; dem Müller wurde ein Mittel der Konkurrenzierung genommen, da die Güte des Produktes vom Staate einheitlich geregelt wurde. Gleichzeitig mit den Ausmahlvorschriften wurden die Müller verpflichtet, Kleie und Mehlabfälle, soweit sie von der Armee nicht beansprucht werden, in erster Linie den landwirtschaftlichen Genossenschaften und, wo solche nicht bestehen, den einzelnen Viehbesitzern abzugeben. Die Zubereitung von mahlfähigem Getreide zur Viehfütterung wurde untersagt.

Der BRB vom 8. September 1914[329]) verpflichtete die Müller zu sofortigem Mahlen des Getreides, zu sofortiger Abgabe der Mahlprodukte an den Konsumenten und verbot ihnen, Vorräte von Mahlprodukten anzulegen, die über das Bedürfnis eines Monats hinausgehen.

Durch Gebote und Verbote war die Handels- und Gewerbefreiheit in dreierlei Richtungen beschränkt worden, denn alle diese Vorschriften waren nicht gewerbepolizeilicher Natur. Die freie Verwertung seiner wirtschaftlichen Kräfte war dem Müller verunmöglicht einmal dadurch, daß

---

[327]) Bertheau, Diss., S. 112.

[328]) BRB. über die Sicherung der Brotversorgung des Landes: AS 30/417.

[329]) BRB. über den Verkauf von Getreide: AS 30/469.

er ausmahlen mußte, dann daß das Produkt eine bestimmte Beschaffenheit haben mußte und drittens dadurch, daß eine bestimmte Verwertung des Produktes vom Staate vorgeschrieben wurde. Für das Müllereigewerbe war so von der verfassungsmäßigen Freiheit der Erwerbstätigkeit gar nichts mehr übrig geblieben.

Sogar im Ankauf seiner Rohstoffe war der Müller nicht frei, da im BRB vom 27. August 1914 bestimmt wurde, daß der Bund ausländisches Getreide nur abgebe unter der Verpflichtung, daß auch inländisches Getreide bezogen würde.

Bei den äußerst einschneidenden Vorschriften war es nicht zu verwundern, daß ihre Durchführung Hindernissen begegnete. Der freie Wettbewerb war nicht leicht von einem Tag auf den andern auszuschalten. Trotz den entgegenstehenden Vorschriften setzte der Wettbewerb um die Kundschaft wieder ein, indem versucht wurde, den Konkurrenten durch Lieferung von weißerem Mehl aus dem Felde zu schlagen[330]). Um seinen Vorschriften Nachdruck zu verschaffen, erließ der Bund durch das MDep. am 1. Dezember 1914 Ausführungsvorschriften[331]) zum BRB vom 27. August; er stellte ein Typmuster für vorschriftsgemäßes Vollmehl auf, von dem weder nach oben noch nach unten wesentlich abgewichen werden durfte, und verpflichtete die Mühlen ihre Vermahlungen derart zu verbuchen, daß das Mahlergebnis ersichtlich würde. Zur Brotbereitung darf für Groß- und Kleinbrote nur das Vollmehl der Schweizer Mühlen verwendet werden. Vollmehl darf nicht mit anderen Mehlen oder Ersatzmitteln vermischt werden. Da der Begriff „Kleinbrote" verschieden ausgelegt wurde, verordnete das MDep. am 1. September 1915, daß die Verwendung von Weißmehl oder einer Mischung von Weiß- und Vollmehl gestattet sei zur Herstellung von Kleingebäck bis zu 50 gr Gewicht.

Am 8. März 1915 wurde den Mühlen in einer VM[332]) zur Pflicht gemacht, bei der Brotgetreidevermahlung Ausmahleten aus der Kleie auszuscheiden, und diese in erster Linie den Viehbesitzern für die Bedürfnisse der Schweinehaltung zur Verfügung zu stellen. Die Ausbeute an Ausmahleten durfte bis 5 % vom Gewichte des vermahlenen Getreides betragen. Durch diese Ver-

330) III. Neutr. Bericht, S. 54.
331) AS 30/593.
332) AS 31/71.

ordnung wird auch für die Nebenprodukte des Mahlprozesses die freie Verwertung ausgeschlossen.

Um die trotz der verschärften Bestimmungen vom 1. Dezember 1914 immer noch vorkommenden Widerhandlungen gegen die Ausmahlvorschriften zu verunmöglichen, wurden eidgen. Kontrolleure mit der Mühlenkontrolle beauftragt; am 13. Dezember 1915 wurde das MDep. ermächtigt, Fehlbaren die Lieferung von Bundesweizen bis auf die Dauer von drei Monaten zu entziehen[333]). Bis zum September 1916 wurde 30 Mühlen die Lieferung von Bundesweizen auf die Dauer von 1—3 Monaten entzogen[334]). Die Bauernmühlen, die fast ausschließlich Inlandgetreide vermahlen, lieferten weiter zu weißes Mehl und behaupteten, mit ihren primitiven Einrichtungen das Getreide nicht dem Typmuster entsprechend ausmahlen zu können. Amtliche Probemahlungen erwiesen die Unhaltbarkeit dieser Behauptungen[335]).

In der erwähnten Verfügung vom 13. Dezember 1915 wurde ferner die Herstellung von Weißmehl und Gries verboten, von denen bisher 1 % produziert werden durfte. Das M.-Dep. erteilte Bewilligungen für die notwendige Produktion[336]).

Wegen der Lebensmittelknappheit gab der Bund die Herstellung von Kochgries durch VM 30. Dezember 1916[337]) für die Mühlen frei, die sich dem Oberkriegskommissariat gegenüber zur Herstellung von Kochgries verpflichtet hatten. Bei der Vermahlung von 100 kg Brotgetreide durfte bis 1½ % Gries hergestellt werden. Dieser Gries war an die Kantone, nicht an die Privatkundschaft abzuliefern.

Zu diesen zahlreichen Vorschriften kam am 8. August 1916 noch ein BRB[338]), der die zulässigen Mahlprodukte aus Brotgetreide, Hartweizen, Gerste, Hafer, Mais und Reis abschließend aufzählte. Für die Herstellung anderer als der angeführten Mahlprodukte muß eine Bewilligung des MDep. eingeholt werden. Die Mischung dieser Produkte unter sich oder mit andern Produkten ist untersagt. Dieses Mischverbot läßt sich nicht als Polizeivorschrift rechtfertigen, da die Vorschrift wahrheitsgemäßer Bezeich-

---

333) AS 31/435.

334) IV. Neutr. Bericht, S. 25.

335) Vgl. IV. Neutr. Bericht, S. 26; V. Neutr. Bericht, S. 19; VI. Neutr. Bericht, S. 27.

336) III. Neutr. Bericht, S. 55.

337) AS 32/657.

338) AS 32/271.

nung des Produktes die polizeilichen Interessen genügend wahren würde[339]).

Endlich darf die Abgabe der Waren nicht an die Bedingung geknüpft werden, daß noch andere Waren bezogen werden müssen. Diese letzte Vorschrift ist bezeichnend dafür, wie weit der Staat in der Beschränkung der freien Erwerbstätigkeit gegangen war, indem er in Überschreitung seiner Kompetenzen in privatrechtliche Beziehungen eingriff[340]).

Der BRB vom 2. Februar 1917[341]) verbietet die Herstellung von Teigwaren aus Backmehl und jede Verwendung von Backmehl zu andern Zwecken als zur menschlichen Ernährung. Mühlen, die vom Bunde Getreide beziehen, dürfen Backmehl nur noch an Bäckereien und Konditoreien abgeben.

Am 2. April 1917 erließ das MDep. eine Verfügung über die Vermahlung des Maises. Gegenüber früher 50 % wurde nun eine Mindestausbeute von 65 % für Eßmais und von 100 % für Futtermais gefordert.

Nachdem am 27. April das MDep. durch Kreisschreiben die Ausbeuteverhältnisse für Brotgetreide neu geordnet hatte, — die Ausbeutequote wurde auf 85—88 % festgesetzt — wurden am 29. Mai 1917 noch schärfere Vermahlungsvorschriften aufgestellt, wurde der Mehlhandel eingeschränkt und wurden Bestimmungen über die Anlage von Vorräten und die Verwendung von Mehl erlassen. Wie weitgehend der Müller in seiner Herstellung des Produktes eingeengt wurde, zeigt dieser BRB selbst[342]):

„Art. 2. Die Mühlen sind verpflichtet, das ihnen vom Oberkriegskommissariat überwiesene Getreide nach gründlicher und sorgfältiger Reinigung kunstgerecht zu vermahlen.

Hierbei ist nur eine Sorte Mehl, sogenanntes Vollmehl, herzustellen. Außer dem Vollmehl dürfen neben den Putzereiabfällen nur noch Ausmahleten oder Mastmehl (höchstens 5 %) und Kleie ausgezogen werden.

Über die Herstellung einer beschränkten Menge von Gries und Weißmehl wird das schweiz. MDep. besondere Vorschriften erlassen."

---

339) Vgl. hiezu den Entscheid des Bundesrates vom 27. Oktober 1899 betr. Vermischung von Speisefetten mit Butter: Salis II, S. 593.

340) Vgl. über den Polizeieingriff in privatrechtliche Verhältnisse: Fleiner, Instit., S. 372.

341) AS 33/44.

342) AS 33/317.

Das Produktionsverfahren wird eingehend vorgeschrieben: das Getreide muß einmal gründlich gereinigt und sodann „kunstgerecht" vermahlen werden, d. h. auf rationelle, technisch einwandfreie Art.

Noch viel weiter greift die VM 5. Juni 1918[343]) in das Herstellungsverfahren ein. Während die VM 21. Januar 1918[344]) noch vorschrieb, daß Brotgetreide, Mais und Reis, die nach Mischung in bestimmtem Verhältnis das vorschriftgemäße Backmehl ergaben, gesondert zu vermahlen seien, wird in der neuen Verordnung gestattet, Brotgetreide, Mais und Reis zusammen zu vermahlen, im Verhältnis von 5:1:1. Nach Art. 4 der Verordnung vom 5. Juni 1918 dürfen nun die drei Getreidearten nicht stärker genetzt werden, als zur kunstgerechten Vermahlung und gründlichen Entkeimung nötig ist. Das Backmehl darf weder nachträglich noch während des Mischprozesses angefeuchtet werden.

Die Vorschriften über die Zusammensetzung des Backmehls wurden mehrfach abgeändert, am 21. Januar 1918 wurde ein Backmehl gefordert aus 70 % Brotgetreide, 20 % Mais und 10 % Reis, am 5. Juni ein Mehl aus 50 % Brotgetreide, je 10 % Mais und Reis und der Rest aus Amerikanermehl. Nur dieses Mischmehl darf von den Müllern in den Handel gebracht werden. Getreide- und Maiskleie und Abfälle von Reis müssen ebenfalls vermischt werden.

Die Verordnung vom 21. Januar 1918 ergänzt folgendermaßen die Ausmahlvorschriften: Die Höchstausbeute an typconformem Backmehl darf 91 % des Gewichtes des ungereinigten Getreides nicht übersteigen. Wenn bei besonders guter Weizenqualität das Vollmehl bei 91 % Ausbeute oder darüber in der Farbe nach der Wasserprobe vom Vollmehltyp wesentlich abweicht, so hat der Müller dem Oberkriegskommissariat mit der Ausbeuteabrechnung ein Weizenmuster einzusenden. Mais ist vor dem Vermahlen zu entkeimen, wobei durchschnittlich 6 % Keime zu gewinnen sind, die an die Ölmühle Hauser & Co. in Illnau abgegeben werden müssen. Die Ausbeute an Maismehl soll ca. 90 % betragen, sie darf 91 % des ungereinigten Maises nicht übersteigen. Reis ist nach Reinigung von Staub auf mindestens 99 % Ausbeute zu vermahlen.

Um eine genauere Kontrolle des Mühlenbetriebs zu erlangen, wurde am 2. Mai 1918 durch VM[345]) vorgeschrieben, daß die Vorräte der Mühlen an Getreide, Halbfabrikaten und Mahlprodukt-

---

[343]) AS 34/624.
[344]) AS 34/144.
[345]) AS 34/504.

ten 2½ Zuteilungen Getreide nicht überschreiten dürften. Über den Verkauf schreibt der BRB 24. Mai 1918 vor[346]: „Art. 4, Alinea 1. Die Mühlen sind verpflichtet, in erster Linie ihre bisherige Kundschaft zu bedienen."

Nach der VE 3. Januar 1919[347]) dürfen die Mühlen auf 100 kg Backmehl höchstens 1 kg Streumehl abgeben und zwar nur an Bäcker und Konditoren.

Am 20. September 1919 wurden die Ausmahlvorschriften abgeändert. An Stelle der 90 %igen Mehlausbeute wurden nur noch 82 % gefordert und für dieses Mehl ein Typmuster aufgestellt, wobei der Müller weißer, nicht aber dunkler liefern durfte. Dazu schreibt der Bundesrat im XIII. Neutr. Ber. S. 115:

> „Während das Typmuster früher dazu dienen mußte, die Mühlen im Interesse der Einschränkung des Verbrauches von Brotgetreide zur Erreichung einer bestimmten Mindestmehlausbeute zu veranlassen, soll es jetzt den Konsumenten vor Übervorteilung bezw. vor dunklerem Backmehl schützen."

Die Vorschrift eines Typmusters, die die Gewerbefreiheit beeinträchtigte, soll nun zu einer gewerbepolizeilichen geworden sein, dadurch, daß sie einem anderen Zwecke dient als bisher. Das Typmuster soll nun dazu dienen, den Konsumenten vor Übervorteilung zu schützen; ein polizeilicher Zweck wird verfolgt. Eine gewerbepolizeiliche Beschränkung liegt nun dann vor, wenn der Eingriff verhältnismäßig ist, d. h. wenn er in einem vernünftigen Verhältnis steht zum angestrebten Ziele. Diese Verhältnismäßigkeit besteht auch bei weitgehenden Polizeibeschränkungen, wenn ein Gewerbe, wie z. B. das Hausier- und Wirtschaftsgewerbe, bei unbeschränkter Gewerbeausübung besonders schädliche Wirkungen zur Folge hat. Die Vorschrift eines Typmusters ist eine weitgehende Einschränkung der freien Erwerbstätigkeit. Sie kann nur dann polizeilich sein, wenn das durch ein Typmuster nicht behinderte Müllereigewerbe für die Allgemeinheit besonders schädliche Wirkungen hat. Dies ist nun sicher nicht in dem Maße der Fall, daß Verhältnismäßigkeit zwischen Eingriff und sozialer Schädlichkeit bestände. Die Vorschrift vom 20. September 1919 hat folglich ein Typmuster gefordert, das polizeilich nicht gerechtfertigt werden kann, das die Gewerbefreiheit beeinträchtigt.

---

[346]) AS 34/556.
[347]) AS 35/18.

In der Verfügung des Ernährungsamts vom 20. September 1919 wird gestattet bis zu 5 % Grieß und Weißmehl herzustellen und frei in den Verkehr zu bringen. Die Gewerbefreiheit ist hier in Bezug auf die Verwertung des Erzeugnisses wieder erstanden. Durch Kreisschreiben des Ernährungsamts vom 17. Dezember 1919 wurde diese Quote auf 8 % erhöht. Der mit den Mahlvorschriften vom 20. September 1919 eingeleitete Abbau der Zwangsvorschriften wurde am 21. Mai 1920 wieder unterbrochen und in sein Gegenteil verwandelt. Durch VE wurde vorgeschrieben, daß vom Typmuster der 82 % Ausbeute weder nach unten noch nach oben erheblich abgewichen werden durfte. Nicht mehr allein der „Schutz vor Übervorteilung", sondern auch die Sicherung der Brotversorgung war wieder maßgebend geworden für den Umfang der Beschränkung freier Erwerbstätigkeit. Die Weißmehl- und Grießausbeute durfte nur noch 6 % betragen.

Diese Tendenz, die Handels- und Gewerbefreiheit neuerdings weiter einzuschränken, machte schon Ende Oktober einem Abbau Platz, der endgültig der Wiedereinsetzung der verfassungsmäßigen Freiheit zustrebte. Am 22. Oktober 1920[348]) wurde die vorgeschriebene Mehlausbeute auf 80 % heruntergesetzt und ein neues Typmuster festgesetzt; im Rahmen der 80 %igen Ausbeute wurde die Herstellung von Weißmehl und Gries freigegeben. Die Mühlen blieben verpflichtet, auch Vollmehl herzustellen. Das Verbacken von Weißmehl wurde gestattet; gleichzeitig mußte der Bäcker immer noch Vollmehlbrote backen.

Eine letzte rückläufige Bewegung wurde durch die Müller selbst hervorgerufen. Der Verband schweiz. Müller stellte im Januar 1921 das Gesuch, die Weißmehlausbeute auf Zusehen hin wieder zu beschränken, da der Markt von Weißmehl und Gries gesättigt sei. Durch VE 26. Januar 1921[349]) wurde dem Gesuch dadurch entsprochen, daß die Weißmehl- und Griesausbeute auf 10 % im Maximum festgesetzt wurde.

In besonderem Maße widersprach diese Produktionsvorschrift der Handels- und Gewerbefreiheit, da sie auf Betreiben eines Gewerbestandes diesen vor schädlicher Konkurrenzierung schützte: Diese Vorschrift griff in den freien Wettbewerb ein, allein aus protektionistischen Erwägungen, ohne durch Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt zu werden.

---

[348]) AS 36/291.
[349]) AS 37/80.

Durch VE 2. April 1921 wurde die Weißmehl- und Grießausbeute innerhalb der Gesamtausbeute von ca. 81 % wieder freigegeben[350]).

Am 25. Juli wurden die Vorschriften über die Vermahlung von Hartweizen aufgehoben. Die Vorschriften über die Vermahlung von Weichweizen blieben noch in Kraft, da das Ernährungsamt im Einverständnis mit den Mühlen dafür hielt, daß diese Vorschriften im Interesse eines billigen Brotpreises noch nicht fallen dürften[351]). Ein ständerätliches Postulat der Junisession, das Aufhebung der Ausmahlungsvorschriften wünschte, wurde deshalb vorläufig abschlägig beschieden. Doch wurde ihm schon am 2. November 1921 entsprochen, an welchem Tage gleichzeitig mit den Höchstpreisen für Mahlprodukte sämtliche Mahlvorschriften auf den 7. November aufgehoben wurden[352]).

Die Vermahlungsvorschriften hatten die Gewerbefreiheit in einer bisher unerhörten Weise beschränkt. Der freie Wettbewerb ist aber nicht leicht völlig außer Gefecht zu setzen. Wo die gesetzlichen Vorschriften dem freien Wettbewerb einen noch so kleinen Raum gewähren, da sucht er diesen Raum auszunützen und auszudehnen. Aber auch da, wo der freie Wettbewerb vom Staat völlig unterdrückt wird, ist der Drang des erwerbstätigen Bürgers nach wirtschaftlicher Kräfteausnützung nicht geringer. Es ist deshalb nicht zum Verwundern, wenn die Überschreitungen der Mahlvorschriften an der Tagesordnung waren. Die geringfügigen Bußen, die manchmal gegen Übertretungen ausgesprochen wurden, und über die sich der Bundesrat des öftern beklagt[353]), sind wohl auch z. T. darauf zurückzuführen, daß der Richter beim Strafausmaß die Tragweite der Gewerbebeschränkung berücksichtigte.

§ 4.

Handelsvorschriften.

A. Handelskonzessionen.

Von sämtlichen Erwerbstätigkeiten, die den Schutz des Art. 31 genießen, ist während des Weltkrieges keine so sehr dieses Schutzes

---

350) AS 37/218.

351) XVII. Neutr. Bericht, S. 26.

352) AS 37/762.

353) III. Neutr. Bericht, S. 54; IV. Neutr. Bericht, S. 26; VII. Neutr. Bericht, S. 18; XI. Neutr. Bericht, S. 126.

beraubt worden, wie die Handelstätigkeit. Die Handelstätigkeit, die der Vermittlung von Lebensmitteln und notwendigen Bedarfsartikeln dient, wurde in bisher unbekanntem Maße durch staatliche Vorschriften in ihrer Freiheit beengt. Am schlimmsten wurde dem freien Wettbewerb zugesetzt durch die Handelskonzessionen, die der Bund für alle nur denkbaren Handelszweige vorschrieb.

Mit dem Titel Handelskonzessionen sprechen wir aus, daß es sich hier nicht um Polizeibewilligungen handelt, die dem Bürger erteilt werden müssen, wenn er gewisse polizeiliche Erfordernisse erfüllt. Die Handelsbewilligungen der Kriegszeit knüpfte der Bund an beliebige Bedingungen, wie wenn das Recht zum Gewerbebetrieb bei ihm und nicht beim Bürger stünde. Eine Polizeierlaubnis kann der Staat als Aufsichtsmaßregel vorschreiben, wozu der Kanton durch Art. 31 lit. e., der Bund durch Art. 34ter. ermächtigt wird. Eine solche Bewilligung „hat bloß formelle nicht materielle Bedeutung: sie dient nur zur Feststellung, daß der Bewerber alle Bedingungen erfüllt, die an ihn zulässigerweise gestellt werden können, und sie rechtfertigt sich nur da, wo eine solche vorgängige Kontrolle notwendig erscheint. Das Gewerbepatent kann nichts anderes sein, als eine solche, polizeilicher Kontrolle dienende Bewilligung; es ist keine wirkliche Verleihung von Gewerberechten mehr[354])."

Ganz anders die Konzession, die der Bundesrat, begründet auf seine außerordentlichen Vollmachten vorschrieb. Die Erteilung wurde an Bedingungen geknüpft, die die Handels- und Gewerbefreiheit in mannigfacher Weise beeinträchtigen, da der Bund eine Erwerbstätigkeit nur verleihen kann, wenn er durch die BV ermächtigt wird, diese zu monopolisieren. Das Recht der Zulassung zu den Gewerben, die der Bund konzessionspflichtig machte, stand nun aber beim Bürger; es konnte ihm nicht ohne verfassungsmäßige Ermächtigung entzogen werden, auch die Ausübung des Gewerbes durfte nur durch gewerbepolizeiliche Vorschriften beschränkt werden. Das Recht der Zulassung wurde nun beeinträchtigt dadurch, daß die meisten Bewilligungen nur erteilt wurden an Bürger, die den bewilligungspflichtigen Beruf schon vor dem 1. August 1914 ausgeübt hatten, oder daß Bewilligungen nach dem Bedürfnis erteilt wurden; die Ausübung des Gewerbes wurde beschränkt durch direkten oder indirekten Beitrittszwang zu einer privatrechtlichen Körperschaft, durch Mindestpreise und durch Beschränkung der Bewilligung auf einen „bestimmten, örtlich umschriebenen Kreis".

---

[354]) Burckhardt, Kommentar, S. 269.

Alle diese Bedingungen, von denen die Erteilung der Bewilligung abhängig gemacht wurden, gehen über den Rahmen von Bedingungen einer Polizeierlaubnis hinaus, sind Art. 31 beeinträchtigende Konzessionsvorschriften.

Durch die meisten der zu betrachtenden Handelsbewilligungen wurde die Zulassung zum Gewerbe beschränkt. Jede Beschränkung in der Zulassung zu einem Gewerbe beeinträchtigt die Handels- und Gewerbefreiheit, falls nicht eine Ausnahme ausdrücklich in der BV vorgesehen ist.

Ein wichtiger Bestandteil des freien Wettbewerbs ist die Gleichbehandlung der Erwerbstätigen durch das Gesetz. Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit müssen der Rechtsgleichheit deshalb Rechnung tragen, weil so „die Freiheit der Konkurrenz gewissermaßen wiederhergestellt wird, während Ungleichheit der gesetzlichen Erwerbsbedingungen wirtschaftliche Begünstigung einzelner zum Schaden anderer bedeutet[355])". Der freie Wettbewerb würde illusorisch, wenn rechtsungleiche Behandlung der Gewerbegenossen vor Art. 31 zulässig wäre. So hat auch die eidgen. Rekurspraxis in zahlreichen Entscheiden anerkannt[356]).

Gegen diese beiden Gebote, das Gebot unbeschränkter Zulassung zur Erwerbstätigkeit und das Gebot gleicher rechtlicher Behandlung der Gewerbegenossen unter gleichen Verhältnissen, hat der Bundesrat in der Kriegszeit in zahlreichen Fällen verstoßen und damit die Handels- und Gewerbefreiheit beeinträchtigt.

Um den spekulativen Ausschreitungen entgegenzutreten, um Massenaufkäufen und Preissteigerungen zu wehren, für die der Bundesrat einen gewissen Teil des Handels verantwortlich machte, aber auch um unerwünschte Händler fern zu halten, um eine privatrechtliche Organisation, die Verpflichtungen für die Landesversorgung übernahm, zu privilegieren, wurden die zu beschreibenden scharfen Vorschriften erlassen. Der Bundesrat war der Ansicht, das Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage sei in starkem Maße durch den Handel verschärft worden, der erst in den außerordentlichen Kriegszeiten zum „legitimen Handel" der Vorkriegszeit

---

355) Bertheau, Diss., S. 117.

356) Vgl. besonders Salis, II, S. 507.

hinzutrat. Dieser kriegszeitliche Handel sollte daher dort beseitigt werden, wo sich Mißstände in der genannten Richtung zeigten[357]).

In welcher Weise die Handels- und Gewerbefreiheit beschränkt wurde, zeigt sich klar in der Trennung, die in den Erlassen des Bundesrats durchgeführt wird: der Trennung in einen Handel, der schon in der Vorkriegszeit betrieben wurde und eine Handelstätigkeit, die erst seit dem 1. August 1914 begonnen worden ist. Der Handel, der schon in der Friedenszeit ausgeübt worden war, wird vom Bundesrat als „legitimer Handel" bezeichnet, dem folglich der Handel, der in der Kriegszeit erstanden ist, als „illegitim" gegenübergestellt werden muß. In diesen zwei Benennungen zeigt sich, wie fälschlich jeder neue Handel als schädlich aufgefaßt wird, wie es deshalb im öffentlichen Interesse liegen muß, diesen Handel zu unterbinden.

Das Recht auf Zulassung zum Gewerbe wird dadurch beschränkt, daß eine Bewilligung gefordert wird, die nur dem Handel, der in der Vorkriegszeit schon betrieben wurde, erteilt wird. Im Gegensatz zu den strafrechtlichen Wucherbestimmungen wird nicht nur ein volkswirtschaftlich schädlicher Handel getroffen, sondern allgemein eine Tätigkeit, die erst seit einem gewissen Zeitpunkt betrieben wurde. Die Sonderstellung, die dem legitimen Handel eingeräumt wird, ist nicht nur relativ, sie ist nicht nur darin begründet, daß der neuerstandene Handel schädlich ist und aus polizeilichen Gründen bekämpft wird, wobei die Rechtsgleichheit nicht beeinträchtigt wird, da die verschiedene Behandlung der Gewerbegenossen in den verschiedenen Verhältnissen hinreichend begründet ist. Die Sonderstellung des in der Vorkriegszeit entstandenen Handels ist vielmehr absolut; jeder Handel, der seit einem bestimmten Zeitpunkt betrieben wurde, wird verboten ohne Rücksicht auf seine soziale Nützlichkeit. An einem bestimmten Tag wird ein Strich gezogen; vor diesem Strich liegt der nützliche, herwärts der schädliche Handel. Daß eine solche Vorschrift die Rechtsgleichheit beschränkt, ist selbstverständlich.

Es war den unsichern, krisenhaften Zeiten zuzuschreiben, wenn der vom Bewilligungszwang betroffene Handel sich in der Regel

---

[357]) Ob diese Annahme richtig war, darüber vergl. Boven P., Convient-il de maintenir en vigueur, après la fin complète de la guerre, les prescriptions économiques contre la spéculation illicite? Ztschr. f. Schweiz. Recht, 39 n. F., 1920, S. 1 a.

ohne stärkere Opposition den bundesrätlichen Vorschriften unterordnete[358]).

Eine Bewegung, die gegen diesen Bewilligungszwang gerichtet war, ist hier zu erwähnen, da sie den Bundesrat zu einer Meinungsveräußerung veranlaßte: Am 20. Juli 1917 übermittelte der freiburgische Staatsrat dem Bundesrat zwei Petitionen, die sich gegen den BRB 13. April 1917 wenden, der die Ausübung des Viehhandels nur den Personen gestattet, die diesen Handel vor dem 1. August 1914 ausgeübt hatten. Die Petition der „Société fribourgeoise pour la défense des droits des marchands de bétail" hob namentlich hervor, daß durch diesen Beschluß die Rechtsgleichheit verletzt würde. Das empfehlende Begleitschreiben des Staatsrats wies darauf hin, daß durch den BRB verschiedene Angehörige des Kantons Freiburg ihren nachträglich gewählten Beruf aufgeben mußten, und damit ihrer Existenzmittel beraubt wurden. Das Antwortschreiben des Bundesrats machte ausdrücklich darauf aufmerksam, daß der betr. BRB bezwecke, „mittels einer rationellen Beschränkung des Viehhandels dessen Gesundung und dadurch eine Ermäßigung der unnatürlich in die Höhe geschraubten Vieh- und Fleischpreise herbeizuführen"[359]). Weiter führte der Bundesrat aus: Die Freiburger Behörde bestreite nicht, „daß seit Kriegsausbruch eine große Anzahl unberufener Elemente sich des Viehhandels bemächtigten; die daraus erwachsenen mißlichen Verhältnisse verlangten gebieterisch einschränkende Maßregeln nach dieser Seite hin; wir dürfen mit Befriedigung darauf hinweisen, daß schon heute im ganzen Land eine nennenswerte Besserung erzielt worden ist, daß dabei auch Opfer verlangt und vereinzelte Interessen verletzt werden mußten, liegt in der Natur der Sache und muß bei den heutigen Zeitumständen überall mit in den Kauf genommen werden." Auf den Vorwurf der Händlervereinigung, die Rechtsgleichheit würde durch den Bewilligungszwang verletzt, trat der Bundesrat, der zum Schluß auf seinem Beschluß beharrt,

---

[358]) Zum Bewilligungszwang für den Handel mit Neumetallen schreibt der Bundesrat im X. Neutr. Bericht, S. 114: „Dem ausführenden Organ, der Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft, mußte zugleich die Kompetenz eingeräumt werden, diejenigen Elemente vom Metallhandel auszuschließen, die sich mit diesem Geschäft erst seit Kriegsausbruch befaßten und die gegenwärtige Knappheit an Rohmaterialien ausnützen, um Wuchergeschäfte zu treiben. Die zu treffenden Maßnahmen wurden mit den Interessenten eingehend besprochen und fanden dort erfreuliches Verständnis und teilweise große Unterstützung."

[359]) BBl 1917/IV/211.

nicht ein. Es mag wohl aus dem letzten zitierten Satz ein Geständnis herauszulesen sein.

Nun zu den einzelnen BRB und Departementsverfügungen, die eine solche Handelsbewilligung, die die Rechtsgleichheit und die Handels- und Gewerbefreiheit beeinträchtigt, vorschreiben[360]).

Am 13. September 1916 wird in einem BRB betr. die Kartoffelversorgung des Landes[361]) der Einkauf von Kartoffeln bei den Produzenten zum Zwecke des Wiederverkaufs von einer Bewilligung abhängig gemacht. Diese Bewilligung wird von der Zentralstelle für Kartoffelversorgung in der Regel nur erteilt „an landwirtschaftliche Genossenschaftsverbände und Brennereien, an Personen und Firmen, die schon bisher regelmäßig den Handel mit Kartoffeln betrieben haben, und an gemeinnützige Unternehmungen, wenn die besondern Umstände dies rechtfertigen."

Hier wird also der Stichtag auf den Tag des Inkrafttretens des BRB angesetzt, wodurch die Handels- und Gewerbefreiheit weniger verletzt wird, da der gesamte bisher regelmäßig ausgeübte Handel zugelassen bleibt.

Die gleiche Klausel finden wir im BRB 6. Oktober 1916 betr. Handel mit Heu und Stroh, im BRB 6. Oktober 1916 betr. die Obstversorgung des Landes[362]), der eine Bewilligung vorschreibt für den Einkauf von Obst beim Produzenten zum Zwecke des Wiederverkaufs des Obstes oder der daraus gewonnenen Erzeugnisse, dann im BRB 2. Februar 1917, der den Mehlgroßhandel und Migroshandel an eine Bewilligung knüpft, um so die mißbräuchliche Verwendung des Mehls herabzumindern und in der VM 24. August 1917 betr. Getreidesaatgut[363]), wo für den Ankauf

---

[360]) Über die Abgabe der Monopolartikel Reis, Zucker, Hafer, Gerste, Mais erteilt das MDep. folgende Weisung an das Oberkriegskommissariat: (IV. Neutr. Bericht, S. 27) „2. Bezugsberechtigt sind im Handelsregister eingetragene Firmen, die vor Kriegsausbruch in der Schweiz niedergelassen waren und den Handel Engros oder Misgros mit den betr. Artikeln regelrecht trieben, ode für ihren Detailhandel sich zu normalen Zeiten Waren wagenladungsweise beschafften, bezw. beim Reis sich über einen Jahresumsatz von mindestens 30 000 kg ausweisen können."

Da es sich um Monopolwaren handelt, deren Abgabe vom Bund an beliebige Bedingungen geknüpft werden kann, wird durch diese Weisung die Handels- und Gewerbefreiheit nicht weiter beschränkt.

[361]) AS 32/341.

[362]) AS 32/402.

[363]) AS 33/672.

und Wiederverkauf von Getreidesaatgut außerhalb der Gemeinde eine Bewilligung gefordert wird. Endlich sind nach dem BRB 19. Juli 1918 betr. Regelung des Verkehrs mit Gummiwaren für Säuglinge zum Handel berechtigt Großhandelsfirmen, die vor Inkrafttreten des Beschlusses im Handelsregister eingetragen waren und den Handel regelmäßig trieben; nach der VE betr. Handel mit inländischen Hülsenfrüchten vom 2. Oktober 1918[364]) wird die Bewilligung in der Regel erteilt an Konsumentenorganisationen, die sich bisher schon mit dem Handel in Hülsenfruchtsaatgut befaßten. Etwas weiter geht die VV u. I. 5. September 1918 betr. Versorgung des Landes mit Früchten und andern Produkten der Waldbäume[365]). Hier wird für den Handel mit Waldbaumsamen, die sich zur Verwendung als menschliche oder tierische Nahrung eignen, eine Bewilligung der Schweiz. Inspektion für Forstwesen vorgeschrieben. Diese Bewilligung wird nur den „seit längerer Zeit bestehenden" Samenhandlungen erteilt.

Diese Beschränkung in der Zulassung der Handelstätigkeit schien dem Bundesrat in den meisten Fällen nicht scharf genug; seit 1917 wurden die meisten Handelsbewilligungen nur an Firmen und Personen erteilt, die vor dem 1. August 1914 den Handel regelmäßig betrieben.

Auch die Zulassungsbedingungen zu einzelnen der oben erwähnten Handelstätigkeiten wurden in diesem Sinne abgeändert. Während der BRB 13. September 1916 bestimmte, daß „in der Regel" nur den bisher im Kartoffelhandel sich Betätigenden eine Bewilligung erteilt werde, wird die Bewilligung nach der VV 3. September 1917[366]) nun überhaupt nur noch dem bisherigen Handel erteilt, und zwar soll in der Regel nur noch eine Bewilligung erhalten, wer in den zwei letzten Jahren vor Kriegsausbruch den Kartoffelhandel betrieb. Der Obsthandel wird nach dem BRB 27. Oktober 1917[367]) in der Regel nur noch solchen Händlern bewilligt, die den Obsthandel schon vor dem 1. August 1914 betrieben.

Diese Klausel findet sich bei weitaus den meisten Erlassen, die Handelsbewilligungen vorschrieben. Der Kriegsausbruch soll die Grenze bilden, von der an der Handel als illegitim, als volkswirt-

---

364) AS 34/993.
365) AS 34/926.
366) AS 33/709.
367) AS 33/875.

werbepolizeiliche Gründe bewogen, die Bewilligungen auf örtlich umschriebene Kreise zu beschränken.

Noch auf andere Weise beschränkte der Bund die Zahl der Handelstreibenden. Wird die Bewilligung nur für einen örtlich umschriebenen Kreis erteilt, so wird damit die Ausübung des Gewerbes beschränkt; die Zulassung zum Gewerbe wird beschränkt, wenn die Bewilligung nur erteilt wird, wenn ein Bedürfnis nach der betr. Handelstätigkeit vorliegt. Die Bedürfnisklausel ist unzulässig ohne verfassungsmäßige Begründung, wie sie Art. 31 lit. c. für das Wirtschaftsgewerbe gibt. Deshalb wird die Handels- und Gewerbefreiheit beeinträchtigt, wenn für den Handel mit Kartoffeln, Heu und Stroh, Häuten und Fellen, Pelzfellen, Obst, Obstwein und Most, Dünge- und Futtermitteln die Erteilung einer Bewilligung vom Bedürfnis abhängig gemacht wird[372]).

Der Beitrittszwang zu einer beruflichen Vereinigung ist vor Art. 31 BV unstatthaft, wenn der Beitritt nicht aus gewerbepolizeilichen Gründen gefordert wird[373]). Den Zwang, berufliche Vereinigungen zu bilden, übte der Staat dadurch aus, daß er für verschiedene Handelstätigkeiten die vorgeschriebene Bewilligung nur solchen Organisationen erteilte, oder diese zum mindesten bevorzugte und zwar deshalb, weil diese Organisationen Verpflichtungen für die Landesversorgung übernommen hatten. Der Bundesrat beeinträchtigte mit diesen Bestimmungen, die rein wirtschaftspolitische Zwecke verfolgten, die Handels- und Gewerbefreiheit.

Für verschiedene Handelszweige wird eine Bewilligung verlangt, die den Einzelfirmen nur erteilt wird, wenn sie schon bisher oder sogar schon vor dem 1. August 1914 regelmäßig den bewilligungspflichtigen Handel ausübten; den Organisationen dagegen werden Bewilligungen erteilt, ohne daß ihre Mitglieder diese Bedingung zu erfüllen hätten. So wird der Private, der neu das betreffende Gewerbe ausüben will, zu dieser beruflichen Vereinigung gezwungen. Nach Art. 7 des BRB 6. Oktober 1916 betr. Handel mit Heu und Stroh werden Bewilligungen in der Regel nur erteilt an landwirtschaftliche Genossenschaften und an Personen und Firmen, die schon bisher den Handel mit Heu und Stroh betrieben. Für den Obsthandel werden nach dem BRB 6. Oktober 1916 betr. die Obstversorgung Bewilligungen erteilt a) an

---

[372]) Vgl. unten § 7, S. 183.

[373]) Vgl. unten § 12, S. 252.

Organisationen von Produzenten, von Obstverwertungs- und Obsthandelsfirmen, die Verpflichtungen für die Obstversorgung auf sich genommen haben, b) an Personen und Firmen, die bisher den Obsthandel betrieben, und c) an gemeinnützige Unternehmen, wenn die Umstände dies rechtfertigen. Auf Grund dieser gegen die Preissteigerung gerichteten Vorschriften wurden im ersten Jahr rund 600 Bewilligungen erteilt und zwar fast ausschließlich den organisierten Händlern, die Verpflichtungen für die Landesversorgung übernommen hatten[374]). Der Obsthandel wurde neu geordnet im BRB 27. Oktober 1917, nun werden Bewilligungen in der Regel nur noch erteilt, wenn der Handel schon vor dem 1. August 1914 ausgeübt wurde; der Handel wird „besonders den Organisationen, die Verpflichtungen für die Landesversorgung übernommen haben", gestattet. Die VV 26. November 1920 Ausführungsbestimmungen betr. Einfuhr, Verteilung und Verkehr mit Kohle ausländischen Ursprungs[375]), erteilt der Kohlengenossenschaft und der Hausbrandzentrale eine generelle Verkaufsbewilligung; ebenso hatte schon die VV 29. März 1919 Ausführungsbestimmungen betr. die Einfuhr, die Verteilung und den Verkehr mit Brennmaterial der Schweiz. Kohlengenossenschaft für den Verkauf und die Vermittlung des Verkaufs von Brennmaterial (excl. Holz und Torf) eine generelle Bewilligung zugesprochen.

In den genannten Fällen werden außer den erwähnten Organisationen auch dem nichtorganisierten Handel Bewilligungen erteilt; die folgenden Erlasse sehen regelmäßig nur Bewilligungen für die Berufsverbände vor. Für den Handel mit Häuten und Fellen von Rindern, Schafen, Ziegen und Pferden erhält die Schweizerische Häute- und Fellieferanten-Genossenschaft eine Bewilligung, sofern die Genossenschaft die Versorgung der Schweizerischen Gerbereien garantiert[376]). Immerhin können ausnahmsweise weitere Bewilligungen erteilt werden. Der Bewilligungszwang wurde hauptsächlich eingeführt, um der Genossenschaft den Einkauf der nötigen Ware zu sichern[377]). Nach der VV 21. Juni 1918 erhält dazu noch die Genossenschaft Schweiz. Fellhändler eine Bewilligung. Die gleichen Vorschriften wie der BRB 28. November 1916 enthält die VV 28. Dezember 1916 betr. den Handel mit rohen Pelzfellen[378]), hier wird noch für die Union

374) V. Neutr. Bericht, S. 32.
375) AS 36/799.
376) BRB 28. Nov. 1916: AS 32/501.
377) VI. Neutr. Bericht, S. 48.
378) AS 32/650.

schaftlich schädlich zu unterdrücken ist. Für folgende Handelszweige werden Bewilligungen vorgeschrieben, die absolut oder in der Regel nur an Händler erteilt werden sollen, die den Handel schon vor dem 1. August 1914 betrieben:

BRB 13. April 1917 betr. den Verkehr mit Vieh (AS 33/181),
VV 18. August 1917 betr. Vorschriften über den Butterhandel (AS 33/638),
VV 29. Oktober 1917 betr. Handel mit Dörrobst (AS 33/879),
VV 3. Januar 1918 betr. Handel mit Lumpen und neuen Stoffabfällen aller Art (AS 34/13),
VV 19. Januar 1918 betr. Handel mit Altpapier, Papier und Pappenabfällen (AS 34/147),
VV 8. März 1918 betr. Handel mit Knochen und deren Verwertung (AS 34/338),
BRB 11. März 1918 betr. Regelung des Verkehrs mit Farbstoffen (AS 34/341),
VV 3. April 1918 betr. Handel mit Metallen (AS 34/418),
VV 5. April 1918 betr. Handel mit Obstwein und Most (AS 34/411),
VV 26. Juni 1918 betr. Papierversorgung des Landes (AS 34/703),
VV 5. August 1918 betr. Verkehr in Baumwollgarnen, Baumwollzwirnen und Nähfaden (AS 34/815),
VV 27. August 1918 betr. Versorgung des Landes mit Felderzeugnissen und Gemüse (AS 34/890),
VF u. Z. 29. August 1918 betr. Handel mit Gold, Silber und Platinbarren (AS 34/910).

Die Beschränkung der Bewilligungserteilung auf den Handel, der schon seit der Vorkriegszeit betrieben wurde, ist meist nicht absolut. Die Amtsstelle, die zur Erteilung der Bewilligung ermächtigt wird, kann in der Regel Ausnahmen gestatten. Am wenigsten beschränkt wird in dieser Hinsicht der Butterhandel. Nach Art. 5 der VV 18. August 1917 wird nur vorgeschrieben: „Bei Erteilung von Bewilligungen soll in allen Fällen auf die Verhältnisse vor dem 1. August 1914 nach Möglichkeit Rücksicht genommen werden, und es sollen besonders jene Personen berücksichtigt werden, welche seit längerer Zeit den Butterverkauf als Haupterwerbsquelle betrieben haben."

Die VV 5. April 1918 betr. den Handel mit Obstwein und Most erteilt die Bewilligung nur, wenn nachgewiesenermaßen die Handelstätigkeit schon 1912, 1913 und 1914 ausgeübt worden ist.

Alle diese Vorschriften nahmen den 1. August 1914 als Stichtag. In einigen andern Erlassen wird als Bedingung für die Erteilung der Bewilligung gefordert, daß der Handel schon vor dem 1. Juli 1914 ausgeübt worden sei. So in der VV 18. Januar 1918 betr. den Handel mit Alteisen, Altguß, Abfälle von Neueisen und Gußspänen[368]), wo ferner gefordert wird, daß der Handel mit diesen Materialien schon in den Jahren 1911—13 gewerbsmäßig betrieben worden sei; dann in den Verordnungen des VWDep. vom 21. Juni 1918 betr. den Handel mit Leder, Lederfabrikaten und Lederabfällen[369]).

Noch ein anderer Stichtag wird in der VV 9. September 1918 betr. Versorgung mit Weißkraut und Weißrüben gewählt[370]): Bewilligungen für den Groß- und Migroshandel werden nur erteilt, wenn dieser Handel nachweisbar vor dem 1. August 1916 betrieben wurde und wenn Verpflichtungen für die Inlandversorgung übernommen werden. In dieser letzten Verpflichtung zeigt sich wieder deutlich wie sehr diese Bewilligungen den Rahmen einer Polizeierlaubnis übersteigen. Der Händler wird vom Staat gezwungen eine bestimmte Verwertung des Produkts zu garantieren; dieser Zwang beeinträchtigt die Handels- und Gewerbefreiheit.

Für die meisten Bewilligungen wird ausdrücklich erklärt, daß sie jederzeit widerruflich seien; die Bewilligungen für den Handel mit Vieh, Heu und Stroh, Häuten und Fellen, Pelzfellen, Obst, Dörrobst, Obstwein und Most, Weißkraut und Weißrüben, Kartoffeln, können auf bestimmte, örtlich umschriebene Kreise beschränkt werden. Diese Bedingung verletzt die Handels- und Gewerbefreiheit, die im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft garantiert ist; bei der Erfüllung der polizeilichen Vorschriften muß die Gewerbeausübung überall gestattet werden[371]). Wenn der Staat eine Bewilligung nur für einen gewissen Kreis erteilt, so will er damit den freien Wettbewerb, die Zahl der Handelstreibenden beschränken. Maßnahmen, die die Zahl der Erwerbstätigen begrenzen wollen, sind aber vor Art. 31 BV unzulässig. Den Bundesrat haben wirtschaftspolitische, nicht ge-

---

368) AS 34/117.
369) AS 34/723, 744, 747.
370) AS 34/929.
371) Vgl. z. B. Salis, II, S. 708.

schweiz. Pelzfell- und Pelzwarenindustrieller die Bewilligung vorgesehen. Mit dieser Verfügung sollte besonders das Kürschnergewerbe geschützt werden. Die Sonderstellung, deren sich diese Handelsorganisationen erfreuen, tritt scharf hervor im Art. 2 der VV 25. November 1917 betr. den Handel mit rohen Pelzfellen[379]). Den Berufsvereinigungen werden Handelsbewilligungen gewährt, sodann erklärt der genannte Artikel: „Die Abteilung für Landwirtschaft kann ausnahmsweise nach Anhörung der vorgenannten Verbände[380]) auch weitere Bewilligungen erteilen." Der Beitritt zur Organisation wird weiter in folgenden Erlassen erzwungen: Im BRB 18. Juni 1917[381]), der den Handel mit Heu und Stroh weiter einschränkt und Bewilligungen nur noch vorsieht für die Organisationen der Produzenten und der Heuhändler; in der VM 24. August 1917 betr. Getreidesaatgut[382]), wonach Bewilligungen „insbesondere" erteilt werden den Züchtervereinigungen, Saatzuchtgenossenschaften und landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbänden. Der Verkauf von Alteisen, Altguß, Abfällen von Neueisen und Gußspänen an die dieses Material verarbeitenden Industrien wird nur den Mitgliedern des Verbandes Schweiz. Alteisen- und Metallhändler bewilligt. Ausnahmsweise kann die Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft andern Personen und Firmen Verkaufsbewilligungen zuerkennen. Endlich ist noch die VE 2. Oktober 1918 betr. den Handel mit inländischen Hülsenfrüchten zu erwähnen[383]). Die vorgeschriebene Bewilligung erhalten in der Regel nur: a) Sameneinfuhrsyndikate, b) die Saatzuchtgenossenschaften und landwirtschaftlichen Genossenschaftsverbände, c) die Konsumentenorganisationen, die sich bisher schon mit dem Handel in Hülsenfruchtsaatgut befaßten. Eine besondere Form des Beitrittszwanges enthält die VP 26. Juni 1917 betr. Handel mit Lumpen und neuen Stoffabfällen aller Art[384]). Dieser Handel wurde dem Bewilligungszwang erst am 3. Januar 1918 unterworfen. Die genannte Verfügung verpflichtet die Sortieranstalten und die Zwischenhändler sich zu je einem Verband zusammenzuschließen. Eine Art Bewilligungszwang wird in der VP 26. Juni 1917 dadurch ausgeübt, daß als Sortier-

---

[379]) AS 33/980.
[380]) Von uns gesperrt.
[381]) AS 33/392.
[382]) AS 33/672.
[383]) AS 34/993.
[384]) AS 33/420.

anstalt nur anerkannt werden im Handelsregister eingetragene Firmen, die nachweisbar vor dem 1. August 1914 Lumpen sortiert und waggonweise direkt an inländische Fabriken geliefert haben, und am Tag des Inkrafttretens der Verfügung als Sortieranstalten unter dem Fabrikgesetz stehen. Als Zwischenhändler gelten im Handelsregister eingetragene Firmen, welche Lumpen und neue Stoffabfälle aller Art in Quantitäten von mindestens 5000 kg auf einmal abliefern.

Jeder staatliche Mindestpreis steht in Widerspruch zu Art. 31 BV. Ein Höchstpreiserlaß beeinträchtigt die Handels- und Gewerbefreiheit nicht unter allen Umständen. Nach der Rekurspraxis des Bundesrates sind Höchstpreisbegrenzungen, die im gewerbepolizeilichen Rahmen den Schutz des Publikums vor Übervorteilung bezwecken, vor Art. 31 BV zulässig[385]). Anders die Festsetzung von Mindestpreisen. Die Handels- und Gewerbefreiheit läßt den Erlaß staatlicher Minimaltaxen nicht zu. So hat der Bundesrat in einem Entscheid von 1874 erkannt[385]), wo festgestellt wird, daß gewerbepolizeiliche Maximaltaxen zulässig sind. Staatliche Minimaltaxen im Kutschergewerbe verletzen nach diesem Entscheid die Handels- und Gewerbefreiheit deshalb, weil sich ihr Zweck, auf öffentlichen Plätzen Ärgernis zu verhüten (Heruntermarkten des Preises) auf minder einschneidende Weise erreichen läßt. Jeder Polizeieingriff hält sich nur dann im polizeilichen Rahmen, wenn er in vernünftigem Verhältnis zu seinem Zweck steht. Aus diesem Grund wird jeder Mindestpreis, den der Staat vorschreibt, die Handels- und Gewerbefreiheit verletzen[386]).

Soviel von den Mindestpreis-Vorschriften, die der Staat aus polizeilichen Gründen erläßt. Krasser wird die Handels- und Gewerbefreiheit beeinträchtigt durch einen Minimalpreis, der lediglich auf wirtschaftspolitische Erwägungen zurückzuführen ist.

Die VV 29. November 1916 betr. die Lieferung von Häuten und Fellen durch die Schweizerische Häute- und Fellieferanten-Genossenschaft an die Schweiz. Gerbereien[387]) bestimmt im II. Absatz des Art. 1: „Die einkaufsberechtigten Personen und Firmen haben die ihnen angebotenen Häute und Felle zu übernehmen und dafür angemessene Preise anzulegen, die für grüne bezw. gesalzene Ware höchstens 5 % und für getrocknete Häute und Felle höchstens

---

[385]) Salis II, S. 697.

[386]) Vgl. auch Salis II, S. 653.

[387]) AS 32/504.

10 % unter den in Art. 2 genannten Höchstpreisen[388]) stehen dürfen." Diese Vorschriften wurden erlassen, um der Häute- und Fellieferantengenossenschaft, der die einzige Einkaufsbewilligung erteilt worden war, zu verunmöglichen, ihre Monopolstellung durch niedrige Einkaufspreise zu mißbrauchen[389]). Es soll hier also der bei der Sonderstellung der Genossenschaft möglichen Preisdiktatur durch diese Konzessionsvorschrift entgegengetreten werden.

Damit sind die wichtigsten Bestandteile der eidgen.-kriegswirtschaftlichen Handelsbewilligungen kurz aufgezählt worden. Dieser Bewilligungszwang fiel besonders im Verlaufe des Jahres 1919 allmählich dahin; der Kohlenhandel wurde erst am 17. Mai 1921 frei. Die Bewilligungspflicht für den Butterhandel wurde am 12. April 1920 aufgehoben, dagegen blieb das eidgen. Milchamt bis zum 1. Mai 1922 ermächtigt, die Warenzuteilung an neue Butter- und Käseverkaufsstellen, die keinem Bedürfnis entsprechen, zu verbieten. Heute besteht kein verfassungswidriger eidgen. Bewilligungszwang mehr.

Da die Vorschriften des Bundes auf ihr Verhältnis zu Art. 31 BV zu prüfen waren, mußten die einzelnen Erlasse zerstückelt werden. Im folgenden sollen kurz die besonders interessanten Bewilligungsvorschriften bei zwei Handelszweigen im Zusammenhang geschildert werden.

Die erste Handelsbewilligung wurde am 13. September 1916 in einem BRB für den Kartoffelhandel gefordert. Eine sehr geringe Kartoffelernte hatte es notwendig erscheinen lassen, eine Bewilligung vorzuschreiben, wodurch der Handel beaufsichtigt und in den Dienst der Öffentlichkeit gestellt werden konnte[390]). Diese Bewilligung wurde von der am 15. August 1916 vom VWDep. geschaffenen Zentralstelle für Kartoffelversorgung erteilt und zwar in der Regel nur an die landwirtschaftlichen Genossenschaften und Brennereien, an Personen und Firmen, die schon bisher regelmäßig den Kartoffelhandel betrieben hatten und an gemeinnützige Unternehmungen. Die Bewilligung war jederzeit widerruflich und konnte auf bestimmte, örtlich umschriebene Kreise beschränkt werden. Da der vorzügliche Stand der Kartoffelkulturen auf

---

388) Höchstpreise, die den Gerbern verlangt werden dürfen.

389) Vgl. Kritik dieser Mindestpreise bei Zahner P., Die Leder- und Schuhversorgung der Schweiz von 1914—20, Diss. Zürich 1922, S. 84: Die Monopolstellung wäre auch ohne Mindestpreise nicht ausgenützt worden, da in der H.L.G. die Metzgergenossenschaften die führende Rolle spielten.

390) V. Neutr. Bericht, S. 30.

eine reiche Ernte hoffen ließ, wurde am 25. Juli 1917 durch VV[391]) den Händlern, die sich bisher regelmäßig mit dem Kartoffelhandel befaßt hatten, gestattet, Kartoffeln der Ernte 1917 ohne Bewilligung anzukaufen. Wiederholte Gewitterregen im August beeinträchtigten aber das Ernteergebnis[392]); am 3. September wurde die Bewilligung wieder vorgeschrieben. Diese VV bestimmte[393]), daß nur noch der bisherige Handel Bewilligung erhalte, wobei in der Regel nur berücksichtigt werde, wer in den letzten zwei Jahren vor Kriegsbeginn den Kartoffelhandel schon betrieben hätte; der Einkauf von Kartoffeln beim Produzenten durch den Konsumenten für seinen eigenen Verbrauch blieb frei. Einer Bewilligung bedürfen nicht mehr Kleinverkäufer, die die Ware in Mengen von höchstens 25 kg abgeben und sie beim Produzenten in ihrer Wohngemeinde oder in unmittelbar anstoßenden Gemeinden in Mengen von höchstens 300 kg auf einmal beim nämlichen Produzenten beziehen. Dann war frei der Handel mit kranken und kleinen Kartoffeln (bis 2½ cm Durchmesser). Am 17. Dezember 1917 wurde durch einen BRB eine Bestandesaufnahme angeordnet und gleichzeitig das VWDep. ermächtigt, den Kartoffelhandel noch mehr einzuschränken. Durch die VV 22. Dezember 1917 und 2. März 1918 wurden die Rationierungsvorschriften verschärft und die Kartoffelvorräte beschlagnahmt, sodaß der Handel verunmöglicht wurde. Da die bisherigen Maßnahmen die gehegten Erwartungen nicht erfüllt hatten, wurde durch VV 17. Juni 1918 betr. die Kartoffelversorgung 1918/19 eine Organisation geschaffen, die die Ernte vollständiger erfassen und gerechter verteilen sollte, als dies bisher möglich gewesen war. Es wurden die Kantone und Gemeinden zu weitgehender Mitwirkung verpflichtet, ohne daß indes der konzessionierte Handel ausgeschaltet wurde. Wie er mitwirkte wird im XI. Neutr. Bericht S. 136 beschrieben: „Wir wünschten im Einvernehmen mit allen Beteiligten, daß die bewährten Handelsfirmen, Private sowohl wie Produzenten- und Konsumentenorganisationen, bei der Ordnung der Kartoffelversorgung, für Ankauf und Verkauf, in weitgehendem Maße zur Mitarbeit herangezogen werden. Verantwortlich für die Ablieferung, wie für die richtige Verteilung der Kartoffeln waren aber in allen Fällen die kantonalen und kommunalen Kartoffelstellen, und es lag deshalb in deren eigenem Interesse, den Handel einer wirksamen Kontrolle zu

---

391) AS 33/570.
392) VIII. Neutr. Bericht, S. 70.
393) AS 33/709.

unterstellen. Unter dieser Voraussetzung wurde den Kantonen und Gemeinden für die Ordnung des Verkehrs mit Kartoffeln weitgehende Freiheit gelassen."

Im Frühjahr 1919 stieg das Kartoffelangebot stark, während die Nachfrage zurückging, am 6. März wurden deshalb Rationierung, Verarbeitungs- und Verfütterungsverbot aufgehoben und die Kantone ermächtigt, den Verkehr freizugeben. Im Mai wurden die Höchstpreise fallen gelassen und das Einfuhrmonopol aufgehoben, und endlich am 22. November 1919 jener BRB vom 3. September 1917 aufgehoben, der in Art. 4 eine Bewilligung für den Kartoffelhandel gefordert hatte.

Im Winter 1916/17 stiegen die Vieh- und Fleischpreise sehr stark; der Bundesrat führte diese Verteuerung zum Teil auf gewisse Erscheinungen im Viehhandel zurück: „Zufolge der gesteigerten Nachfrage war der Viehhandel viel intensiver als sonst, und es wandten sich ihm eine Menge von Personen zu, die Nichtfachleute waren und die einfach einen leichten Verdienst suchten. Die Ställe der Bauern wurden häufig abgesucht, und die Besuche der Reflektanten waren von stets steigenden Offerten begleitet. Die natürlich gesteigerte Nachfrage bei vermindertem Angebot zog in ihren Nebenerscheinungen eine künstliche Steigerung nach sich, verbunden mit einem nicht mehr gerechtfertigten Preisaufschlag[394])."

Nachdem der Bundesrat die notwendigen Maßnahmen mit Vertretern der Interessenten und Sachverständigen besprochen hatte, erließ er am 13. April 1917 einen BRB betr. den Verkehr mit Vieh[395]), worin dem Bauern verboten wird, Vieh zu verkaufen, das sich nicht mindestens seit 2 Monaten in seinem Besitz befunden hat und worin untersagt wird, auf Märkten ein Stück Vieh mehr als einmal zu veräußern. Metzger dürfen das verkaufte Vieh nicht verkaufen, für den Viehhandel wird folgendermaßen eine Bewilligung vorgeschrieben: Für den Handel mit Rindvieh, Schafen und Schweinen wird in Art. 14 eine Bewilligung gefordert, die nur an Personen und Firmen erteilt wird, die dieses Gewerbe schon vor dem 1. August 1914 mit Hilfe von eigenen oder gemieteten Stallungen betrieben haben und es bei Erlaß des Beschlusses unter den gleichen Bedingungen weiterführen. „Wo der Verkauf von Vieh in Schlachthöfen üblich ist, kann von dem Erfordernis des Besitzes einer eigenen oder gemieteten Stallung Umgang genommen werden."

---

[394]) VII. Neutr. Bericht, S. 36.

[395]) AS 33/181.

„Art. 15. Die Bewilligung darf nur für die Geschäftszweige erteilt werden, für die die Voraussetzungen des vorhergehenden Artikels zutreffen und nur für die Gebiete, in denen das Gewerbe regelmäßig ausgeübt wird. Art. 18. Im öffentlichen Interesse können die zur Erteilung der Bewilligung ermächtigten Amtsstellen solche verweigern, auch wenn die Voraussetzungen des Art. 14 erfüllt sind."

Dieser Art. 18 zeigt deutlich, wie der Bund aus Gründen des öffentlichen Wohls über die Handels- und Gewerbefreiheit hinwegschritt.

Nach Art. 19 kann die Bewilligung jederzeit widerrufen und eingeschränkt werden. Sie wird durch die Kantone, für den interkantonalen Handel durch das Schweizerische Veterinäramt erteilt. Nach Art. 7 der Ausführungsbestimmungen vom 27. April 1917[396]) wird die letztgenannte Bewilligung für einen bestimmten Umsatz erteilt. Der Viehhändler wird verpflichtet, seine Waren nicht an andere Händler weiterzuverkaufen; er hat Gebühren zu entrichten und eine Kaution zu stellen.

Die VV 18. Mai 1917 schuf eine eidgen. Anstalt für Schlachtviehversorgung, die neben dem Handel der Landesversorgung zu dienen hatte und zu diesem Zweck mit dem Recht der Enteignung ausgestattet worden war. Ein Viehhandelsmonopol, das wiederholt angeregt worden war, wurde nicht eingeführt.

Die Viehhändler, die fast durchwegs in Verbänden zusammengeschlossen sind, drangen bald auf eine Milderung der einschneidenden Maßnahmen, die der Bundesrat jedoch ablehnte unter Hinweis auf die Notwendigkeit einer gesunden Preisbildung, die durch das rücksichtslose Treiben gewisser Viehhändler verunmöglicht würde. Es sei vielmehr am Platze zu prüfen, ob nicht die Zahl der Handelsbewilligungen (5251) zu reduzieren sei[397]). Speziell tritt der Bundesrat im X. Neutr. Bericht S. 79 ein auf zwei Petitionen aus freiburgischen Landwirtschafts- und Händlerkreisen. Diese Eingaben, die vom freiburgischen Staatsrat dem Bundesrat am 20. Juli 1917 in empfehlendem Sinne übermittelt wurden, wünschten „a) die Aufhebung derjenigen Bestimmungen des BRB 13. April 1917, welche die Ausübung des Viehhandels denjenigen Personen und Firmen untersagen, die dieses Gewerbe nicht schon vor dem 1. August 1914 ausgeübt haben[398]); b) ev. die Übertragung der Kompetenz zur Be-

---

396) AS 33/233.

397) X. Neutr. Bericht, S. 79.

398) Siehe oben, S. 126, 134.

urteilung der einzelnen Patentgesuche und zur Erteilung der Bewilligungen an die kantonalen Behörden."

Der Bundesrat lehnte eine Erleichterung seiner Maßnahmen ab; seine Gründe sind bereits oben S. 123 angeführt worden.

Erst in der VE betr. Erleichterungen im Viehverkehr vom 20. August 1919 entsprach er der lit. a) jener Petitionen vom Sommer 1917, indem die Bewilligungen nun auch an Personen erteilt werden, die den Viehhandel vor dem 1. August 1914 nicht betrieben.

Während 1918 5251 Handelsbewilligungen, wovon 3268 kantonale und 1983 interkantonale erteilt worden waren[399]), gelangten pro 1919 5479 Händlerkarten, 3534 kantonale und 1945 interkantonale zur Ausgabe[400]).

Bald nach der Liquidation der eidgen. Anstalt für Schlachtviehversorgung, die auf Ende 1919 aufgehoben worden war, wurden die Vorschriften über den Viehverkehr fallen gelassen: Auf Ende 1920 trat der Viehhandel wieder in seine verfassungsmäßigen Rechte ein.

B. Handelsverbote und Handelspflicht.

Die Handelsverbote, die der Bundesrat auf Grund seiner außerordentlichen Vollmachten erließ[401]), waren zumeist aufgestellt worden im Zusammenhang mit anderen Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit. Es sollte so bessere Gewähr dafür geboten werden, daß die Produktions- und Konsumtionsverbote befolgt würden. Um eine Umgehung der Konsumtionsvorschriften zu erschweren, wurde der Handel mit Fleisch während der fleischlosen Tage und Wochen untersagt; das Verbot des Handels mit Felderzeugnissen und Gemüse vor Beginn der Ernteperiode stand im Zusammenhang mit dem Verbot vorzeitiger Ernte. Das Verbot des Handels mit Sahne war selbständig erlassen worden, da die nicht gewerbsmäßige Produktion und der Genuß von Rahm erlaubt blieben. Es sind nur wenige Handelsverbote verfügt worden, da der Zweck, dem solche Verbote dienten, der Allgemeinheit wichtige Produkte zu erhalten oder zu erzeugen, meist

---

399) X. Neutr. Bericht. S. 78.

400) XIII. Neutr. Bericht, S. 124.

401) In diesem § werden nicht besprochen jene Handelsverbote, die durch die Beschlagnahme-Verfügungen bewirkt wurden. Von diesen ist unten § 6 die Rede.

schon durch Produktions- und Konsumtionsverbote erreicht werden konnte. Einem andern Zweck diente das Verbot des Verkaufs von Buttergemischen aus in- und ausländischer Butter. Es sollte durch dieses Verbot verunmöglicht werden die Höchstpreise, die für Inlands- und Auslandsbutter verschieden waren, zu umgehen. Der Heu- und Strohhandel wurde zeitweilig verboten, um der Armee die Versorgung zu ermöglichen. Damit die Preisvereinbarungen des Bundes mit den Milchproduzenten nicht umgangen würden, verbot der Bundesrat mehrfach vor Inkrafttreten des neuen Milchpreises den An- und Verkauf von Milch und Käse, die erst unter dem neuen Milchpreis zu liefern wären.

Die hier zu besprechenden Handelsverbote sind keineswegs gewerbepolizeilicher Natur, sie beschlagen nicht Erwerbstätigkeiten, die wegen ihrer Schädlichkeit, wegen Übervorteilung des Publikums aus polizeilichen Gründen untersagt werden, sondern sie sind wirtschaftspolitischen Erwägungen entsprungen. Der Handel wird verboten, um für die Volksernährung wichtige Lebensmittel zu sparen oder rationeller zu verwerten. Bei freiem Wettbewerb ist dem Staat diese Produktionsregelung nicht möglich. Deshalb beeinträchtigt der Bund den im Art. 31 BV garantierten freien Wettbewerb dadurch, daß er den Handel mit gewissen Waren untersagt. Er verbietet zeitweilig den Handel mit wichtigen Bedarfsartikeln, die nur knapp vorhanden sind und dauernd den Handel mit Waren, die für die Versorgung der Bevölkerung als weniger wichtig oder als Luxus angesehen werden. Es sind keine gewerbepolizeilichen Motive, die das Handelsverbot bewirkt haben, das deshalb die Handels- und Gewerbefreiheit beeinträchtigt. Zum Buttermischverbot sei besonders bemerkt, daß es sich hier nicht um ein Verbot handelt, das aus gesundheitspolizeilichen Gründen oder um das Publikum vor Irrtum über die Natur der Ware zu schützen, erlassen worden ist, sondern allein um die Beobachtung der gegen die Handels- und Gewerbefreiheit verstoßenden Höchstpreise zu sichern.

Das erste Handelsverbot enthält der BRB betr. den Handel mit Milch und Käse vom 25. Januar 1916[402]). Damit die künftige Preisregelung nicht durch vorzeitige Einkäufe mit hohen Preisen illusorisch gemacht wird, wird hier jeder Ankauf und Verkauf von frischer Milch, die nach dem 30. April zu liefern wäre, ebenso jeder An- und Verkauf von Hartkäse in Mulchen oder Teilen von solchen,

[402]) AS 32/7.

soweit es die Produktion nach dem 30. Oktober 1915 betrifft, verboten. Das VWDep. kann ausnahmsweise einzelne Verträge bewilligen. Mit dem Erlaß von Höchstpreisen am 25. März wurde das Handelsverbot überflüssig und daher aufgehoben. Ein solches zeitweiliges Handelsverbot bei Anlaß einer Milchpreisänderung wurde wieder erlassen für die Zeit vom 12. September bis 16. Oktober 1916 und vom 5. April bis 26. April 1917.

Im BRB 23. Februar 1917 betr. die Einschränkung der Lebenshaltung[403]) wird der Handel mit Sahne und mit Speisen und Waren, die mit Hilfe von Sahne hergestellt wurden, verboten.

Zur Streckung der Backmehlvorräte wird im BRB 2. Februar 1917 betr. Verkauf von frischem Brot[404]) jede Abgabe von Brot, Kleinbrot und Hefegebäck, an dem Tage, an dem es gebacken wurde, untersagt. Nach dem BRB 17. Juni 1917[405] darf die Abgabe erst am zweitnächsten Tag stattfinden.

Der BRB 18. Juni 1917 betr. den Handel mit Heu und Stroh verbietet bis zur Sicherstellung des Heu- und Strohbedarfes für die Armee und die Militärverwaltung jeden Handel mit Heu, Emd, Getreidestroh und Riedstreue der Ernte 1917. Von diesem Verbot dürfen die Kantonsregierungen von Fall zu Fall Ausnahmen gestatten, wo die Versorgung dringend notwendig ist und der Handel nur den direkten Verkehr zwischen Produzent und Verbraucher betrifft. Das Handelsverbot für Riedstreue wurde schon am 19. September fallen gelassen, gleichzeitig wurde das Verbot des Handels mit Heu und Emd in 14 Kantonen und das Getreidestrohhandelsverbot in 11 Kantonen aufgehoben, sukzessive wurde der Handel in den übrigen Kantonen freigegeben.

Durch VM 15. September 1917[406]) wurde der Handel mit Häckselmischungen aus Heu, Emd oder Stroh verboten[407]).

Die VV 31. August 1917[408]) gestattet den Verkauf von Kalbfleisch nur an Dienstagen und Samstagen, die VV 28. März 1918 nur noch am Samstagen[409]). Durch diese und die folgenden Handelsverbote soll den Fleischgenußbeschränkungen Nachachtung

---

[403]) AS 33/83.
[404]) AS 33/388.
[405]) AS 33/392.
[406]) AS 33/783.
[407]) Vgl. auch oben S. 103.
[408]) AS 33/692.
[409]) AS 34/400.

verschafft werden[410]). Der BRB betr. fleischlose Tage und Einschränkung des Fleischverbrauchs vom 4. März 1919[411]) verbietet den Verkauf und das Austragen von Fleisch an Montagen. Weiter geht der BRB vom 29. März[412]), der vom 11. bis 18. April eine fleischlose Woche ansetzt und während dieser Zeit Detailverkauf und Austragen von Fleisch untersagt. In der fleischlosen Woche wird von Samstag bis Donnerstag der Genuß von Büchsenkonserven und geräucherter Dauerwurst gestattet. Gastwirtschaften und Pensionen dürfen jedoch an diesen Tagen nach 2 Uhr nachmittags weder Wurst noch Konserven abgeben. Vom 5. bis 19. Mai wird der Handel mit Rindfleisch und vom 2. bis 18. Mai der Handel mit Rindvieh verboten[413]). Vom letztgenannten Verbot werden verschiedene Ausnahmen gestattet; der BRB vom 4. März 1919 wird dahin erweitert, daß auch an Freitagen der Verkauf und das Austragen von Fleisch untersagt ist.

Die VV 27. August 1918 betr. Versorgung des Landes mit Felderzeugnissen und Gemüse[414]) verbietet den Ankauf und Verkauf dieser Lebensmittel vor Beginn der Ernteperiode. Gesunde Rüben dürfen nur für die menschliche Ernährung angekauft und verkauft werden. Art. 8 verbietet den Handel mit einheimischen Bohnen und Erbsen. Dieser Handel wird in einer VE 2. Oktober 1918 besonders geordnet und dem Bewilligungszwang unterworfen[415]).

In der VE 22. Januar 1920[416]) werden für inländische und ausländische Butter Höchstpreise angesetzt; damit diese Preisansätze inne gehalten werden, verbietet die Verordnung den Verkauf von Gemischen aus in- und ausländischer Butter[417]).

Unter den zahlreichen Handelsvorschriften, durch die Art. 31 beeinträchtigt wird, sind für den Erwerbstätigen von besonderer Tragweite die Erlasse, die zu einer bestimmten Handelstätigkeit verpflichten. Durch ein Verkaufsverbot, als welches sich das Handelsgebot zumeist darstellt, wird der Bürger zu einer bestimmten Verwertung einer Ware gezwungen. Es soll

---

[410]) Vgl. diese Konsumtionsverbote: unten S. 155.

[411]) AS 35/173.

[412]) AS 35/241.

[413]) AS 33/293.

[414]) AS 34/890.

[415]) Vgl. oben S. 125.

[416]) AS 36/72.

[417]) Über die Mehlvermischungsvorschriften siehe § 3 C II, Ausmahlvorschriften.

mit diesem Gebot bewirkt werden, daß die zurückgehaltene Ware in den Verkehr kommt, daß der Zirkulationsweg der Ware möglichst rasch zurückgelegt wird; es soll der Händler gehalten werden, mit seinen Vorräten der Nachfrage zu genügen. Der Ankauf wird vom Bund den Papierfabrikanten, den Inhabern von Aluminium-Walzwerken vorgeschrieben, im Interesse der Papier- und Aluminiumproduktion, zu der sie gleichzeitig verpflichtet werden.

Beide Formen der Handelspflicht sind nicht vereinbar mit der Handels- und Gewerbefreiheit. Unter der Herrschaft der freien Konkurrenz ist es dem Kaufmann freigestellt, ob und wann er kaufen und verkaufen will. Ohne diese Freiheit im Verkehr mit der Handelsware ist ein freier Wettbewerb undenkbar. In wirtschaftlichen Krisenzeiten kann der freie Wettbewerb nur Folgen haben, die der Staat als für die Allgemeinheit schädlich ansieht, die er deshalb zu bekämpfen sucht. Die staatlichen Maßnahmen, die Handelsgebote des Bundesrats sind direkt gegen die freie Konkurrenz gerichtet und beeinträchtigen deshalb die Handels- und Gewerbefreiheit.

Von Erlassen, die den Ankauf einer Ware vorschreiben, sind zwei zu erwähnen. Die Ausführungsbestimmungen der VI betr. die Versorgung der Papier- und Papierstoffabriken mit Papierholz vom 18. Oktober 1916[418]) verpflichten die Schweizerischen Papier- und Papierstoffabriken innert Jahresfrist (vom 1. September 1916 bis Ende August 1917) das von der Schweizerischen Inspektion für Forstwesen zugewiesene Quantum Papierholz abzunehmen[419]).

Alle bei der Aluminium-Verarbeitung sich ergebenden Abfälle müssen nach BRB 11. Mai 1917[420]) den Walzwerken abgeliefert werden, die gehalten sind, die Ware zu den vom Bunde festgesetzten Preisen anzunehmen.

Die Verkaufsgebote verpflichten den Besitzer einer Ware in verschiedener Weise. Er wird in einzelnen Erlassen lediglich gehalten der Nachfrage zu genügen. So verpflichtet der BRB 26. März 1915 über die Sicherung der Lederversorgung des Landes

---

[418]) AS 32/438.

[419]) Die Schweiz. Papier- und Papierstoffabriken wünschten ein Jahresquantum von 450.000 Ster; eine am 2. August 1916 in Bern zusammentretende Konferenz von Vertretern der Kantone garantierte die Lieferung von 300.000 Ster; geliefert wurden vom 1. Sept. 1916 bis Ende August 1917 317.321 Ster. (Decoppet und Henne, a. a. O. S. 36/46.)

[420]) AS 33/365.

und die Festsetzung von Höchstpreisen für Leder[421]) die Schweizerischen Häute- und Fellverwertungsgenossenschaften, sowie Private, die mit Häuten und Fellen Handel treiben, den Bedarf der inländischen Gerberei zu decken. Gerbereien und Lederhändler hinwiederum haben bei entsprechender Nachfrage ihre Vorräte abzugeben.

Am 28. Februar 1916 verfügte das MDep.[422]), daß die Lieferung von Zucker durch das Oberkriegskommissariat an die Bedingung geknüpft werde, daß der Zuckerhändler allen Nachfragen in seinem üblichen Wirkungskreis nachkomme.

Die VP 7. März 1917[423]) verpflichtet die Kohlenhändler, den Kaufsangeboten von Verbrauchern, die sich über einen dringenden Bedarf ausweisen, nach Möglichkeit zu entsprechen.

Im BRB 18. Juni 1917 betr. Handel mit Heu und Stroh wird den konzessionierten Händlern vorgeschrieben, die gekaufte Ware uneingeschränkt in den Verkehr zu bringen. Art. 12 lautet: „Wer Vorräte an Heu, Emd, Getreidestroh oder Riedstreue besitzt, welche den Bedarf zur Erhaltung seines normalen Viehstandes und die Anforderungen zu Handen der Armee oder der Militärverwaltung übersteigen, ist verpflichtet, die Überschüsse in den Verkehr zu bringen."

Dann haben gemäß BRB 15. Januar 1918 betr. die Versorgung des Landes mit Speiseölen und Speisefetten[424]) die Fettverkaufsstellen, soweit ihre Vorräte reichen, an jedermann Fette abzugeben.

Andere Vorschriften verpflichten zur Abgabe an staatliche Verwaltungsstellen oder an bestimmte Personen und Personenverbände. Der BRB 27. August 1914 über die Sicherung der Brotversorgung des Landes[425]) enthält folgendes Handelsgebot: „Art. 3. Die Mühlenbesitzer sind verpflichtet, Kleie und Mahlabfälle, soweit sie von der Armee nicht beansprucht werden, in erster Linie den landwirtschaftlichen Genossenschaften und wo solche nicht bestehen, den einzelnen Viehbesitzern abzugeben. Dabei sind die Bedürfnisse der Schweine- und Geflügelhaltung in erster Linie zu berücksichtigen." Einläßlicher ordnet die VM 8. März 1915[426]) die Abgabepflicht der Müller: Kleie und Ausmahleten sollen in erster Linie den Vieh-

---

[421]) AS 31/83.
[422]) AS 32/162.
[423]) AS 33/135.
[424]) AS 34/93.
[425]) AS 30/417.
[426]) AS 31/71.

besitzern abgegeben werden. Die Bestellungen der Bäckereien und landwirtschaftlichen Genossenschaften sollen „unter Würdigung der bisherigen Geschäftsbeziehungen und der örtlichen Verhältnisse in angemessener und gleichmäßiger Weise berücksichtigt werden." Mastmehl soll nur für die Schweinehaltung abgegeben und verwendet werden. Erst wenn keine genügenden Aufträge von Landwirten, Bäckern und landwirtschaftlichen Genossenschaften mehr vorliegen, dürfen dem übrigen Zwischenhandel Kleie und Ausmahleten abgegeben werden.

Im BRB 23. September 1914 betr. die Beschaffung von Stroh für die Armee werden die Gemeinden zur Strohlieferung an die eidgen. Armee verpflichtet.

Nach Art. 4 des BRB 10. Mai 1916 über die Höchstpreise von Zucker[427]) ist der in der Zuckerfabrik Aarberg hergestellte Zucker dem Oberkriegskommissariat zur Verfügung zu stellen.

Der BRB 6. Oktober 1916 betr. die Obstversorgung des Landes[428]) schreibt vor, daß wer Obsthandelsbewilligungen erhält, Obst auf Verlangen den Zentralstellen zur Verfügung zu halten oder nach deren Weisung zu verkaufen hat. Nach der VV 11. Juni 1917[429]) können Obstproduzenten verpflichtet werden, Obst für den Frischkonsum oder die Konservierung abzugeben.

Die VM 24. August 1917 betr. Getreidesaatgut bestimmt in Art. 6, daß die Inlandgetreidestelle Landwirte zur Abgabe von Saatgutgetreide verpflichten kann.

In der VV 6. Oktober 1917[430]) werden die Kohlenimporteure und Händler verpflichtet, der Hausbrandzentrale Kohlen abzugeben.

Nach der VV 18. Oktober 1917 betr. die Milchversorgung im Winter 1917/18[431]) ist der Milchproduzent gehalten, seine Produktion möglichst ergiebig zu gestalten und die Milch nach den Anordnungen der zuständigen Organe abzuliefern. Jeder Kuhhalter hat nach der VE 17. April 1919[432]) soviel Milch als möglich zu liefern. Die VE 12. April 1920[433]) schreibt vor, daß die Milchviehhalter die erzeugte Milch in angemessener Weise zur Landesversorgung zu verwenden hätten.

---

[427]) AS 32/179.
[428]) AS 32/402.
[429]) AS 33/355.
[430]) AS 33/835.
[431]) AS 33/857.
[432]) AS 35/273.
[433]) AS 36/220.

Da die Speiseöl- und Speisefett-Vorräte des Landes sehr zusammengeschrumpft waren, befahl der BRB 15. Januar 1918[434]) jedermann, der Vorräte hatte, diese der Fettzentrale abzugeben oder gemäß deren Weisungen darüber zu verfügen.

Aus Knochen lassen sich wichtige Produkte, wie Fette, Leim, Futter- und Düngemehl gewinnen. Um diese Produkte zur Landesversorgung heranzuziehen, schrieb die VV 8. März 1918 betr. Handel mit Knochen und deren Verwertung[435]) jedermann vor, die im Haushalt und Gewerbe anfallenden Knochen zu sammeln und den konzessionierten Sammlern oder besonderen Gemeindestellen abzuliefern, falls sie nicht selbst als Futtermittel verwertet würden. Bei Anfall von Knochen in großen Mengen ist die Ware entsprechend den Weisungen des VWDep. den Knochen verarbeitenden Fabriken abzuliefern. Sammler und Händler haben die Ware den Grossisten und nicht der Fabrik abzugeben. Die aus den Knochen hergestellten Produkte sind der Warenabteilung der VWDep. zur Verfügung zu stellen.

Lederabfälle müssen nach Art. 3 der VV 31. Juni 1918 betr. Lederabfälle[436]) den konzessionierten Ledersortieranstalten zugeführt werden, falls sie nicht selbst sortiert werden.

Sehr interessant ist die VFZ 29. August 1918 betr. Handel mit Edelmetallen[437]). Hier wird dafür gesorgt, daß die Edelmetalle möglichst rasch der industriellen Verwertung zugeführt werden: Die zum Handel mit Edelmetallen ermächtigten Firmen sind verpflichtet, ihre Ankäufe den zum Barrenhandel ermächtigten Firmen weiter zu verkaufen. Die Edelmetallbarren müssen innert 15 Tagen vom Datum der Probe an gerechnet an eine Edelmetall-Scheideanstalt oder Affinierie verkauft werden[438]). Die von den autorisierten Firmen im Laufe eines Monats angekauften Handelsbarren müssen während des folgenden Monats direkt der industriellen Verwertung zugeführt werden.

Wer inländische Hülsenfrüchte in einer Menge besitzt, die den normalen Verbrauch übersteigt, ist nach der VE 2. Oktober

---

[434]) AS 34/93.

[435]) AS 34/347.

[436]) AS 34/747.

[437]) AS 34/910.

[438]) Die VFZ 15. Jan. 1919 (AS 35/34) fügt hinzu: „Insofern diese Barren von der Industrie nicht direkt und ohne weitere Zubereitung verwendet werden können."

1918[439]) gehalten, diese einem konzessionierten Aufkäufer abzuliefern.

Zum Ausgleich zwischen Rindviehbestand und Futtervorräten wird durch die VE 28. November 1918[440]) jede Gemeinde verpflichtet, über die regelmäßigen Abgaben an Händler und Metzger hinaus mindestens 3 % der über 2 Jahre alten Rinder, Zuchtstiere, Ochsen und Kühe an die eidgen. Anstalt für Schlachtviehversorgung abzuliefern. Die Ablieferung hat spätestens bis zum 15. Februar 1919 zu erfolgen.

Damit beschließen wir die Aufzählung der zahlreichen Gebote von Verkäufen an staatliche Zentralstellen, an private Händler, Produzenten und deren Organisationen.

Zum Schluß seien zwei Erlasse erwähnt, die den Händler verpflichten, eine gewisse Ware zu halten. Die VE 26. Mai 1919 betr. Verkauf von Dauermilch[441]) schreibt den Kleinverkaufsstellen vor, die notwendigen Lager an Dauermilch zu halten, „um den berechtigten Begehren der Hauskundschaft jederzeit entsprechen zu können."

Gleicherweise werden in der VE 25. Juni 1919 betr. Höchstpreise für Monopolwaren[442]) die Zuckerhändler verpflichtet, unter allen Umständen Kristallzucker zu halten und auf Verlangen abzugeben.

C. Weitere Handelsvorschriften.

Neben den geschilderten Handelsverboten und Vorschriften über die Handelspflicht wurde die Handelstätigkeit auch sonst auf mannigfache Weise verfassungswidrig beschränkt. Alle zu besprechenden Vorschriften verfolgen wirtschaftspolitische Zwecke; sie sind gegen den freien Wettbewerb gerichtet, den sie zum Teil fast illusorisch machen. Mit diesen Eingriffen in die private Erwerbstätigkeit soll die Landesversorgung sichergestellt werden. Die Maßnahmen sind in keiner Weise gewerbepolizeilicher, sondern rein wirtschaftspolitischer Natur; sie beeinträchtigen deshalb Art. 31 BV.

In jeder nur denkbaren Weise wird dem Gewerbetreibenden die Ausübung seines Berufes auf dem Boden freier Konkurrenz einge-

---

[439]) AS 34/993.
[440]) AS 34/1204.
[441]) AS 35/331.
[442]) AS 35/499.

schränkt. Die staatlichen Handelsvorschriften enthalten sämtliche Stufen gegen Art. 31 BV verstoßender Beschränkungen in der Ausübung der Erwerbstätigkeit, von dem wenig einschneidenden Gebot, einen Teil der Warenproduktion dem Inlandkonsum zur Verfügung zu stellen bis zum absoluten Handelsverbot. Der staatliche Verteilungszwang trat in den wichtigsten Handelszweigen an Stelle der freien privaten Handelstätigkeit.

Die im ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft gewährleistete Handels- und Gewerbefreiheit wird beeinträchtigt, wenn das Recht zum Ankauf einer Ware auf ein gewisses Gebiet beschränkt wird. Art. 9 des BRB 14. September 1917 betr. die Versorgung der Papier- und Papierstoffabriken mit Papierholz[443]) bestimmt, daß diese Fabriken bestimmte Gebiete zugewiesen erhielten, aus denen sie ihren Rohstoffbedarf zu decken hätten.

Stark eingeschränkt wird das verfassungsmäßige Freiheitsrecht durch das Gebot, die Ware vom bisherigen Lieferanten zu beziehen. Der BRB 21. August 1917[444]) verpflichtet die Bäcker und Mehlverkaufsstellen, das Mehl nach Möglichkeit beim bisherigen Lieferanten zu kaufen. Das gleiche Gebot wird im BRB 15. Januar 1918 betr. die Versorgung des Landes mit Speiseölen und Speisefetten[445]) den Fettverkaufsstellen auferlegt.

Die Warenabgabe wird einmal dadurch geregelt, daß der Produzent oder Händler verpflichtet wird, seine gesamten Vorräte oder einen gewissen Teil an den Inlandkonsum abzugeben. Art. 3 des BRB 10. Dezember 1917 betr. die Papierversorgung des Landes[446]) ermächtigt das VWDep., die Papierfabriken zu verpflichten, ihre Erzeugnisse dem schweizerischen Bedarf zur Verfügung zu halten. Die Schweizerische Karbidproduktion war bis 1918 fast ausschließlich ins Ausland gewandert. In diesem Jahr nahm der Bedarf im Inland stark zu; Karbid wurde zur Verwendung als Karburationsmittel in der Gasindustrie und als Düngemittel sehr gesucht. Da die schweizerischen Karbidfabriken durch langfristige Verträge den Regierungen der Nachbarländer verpflichtet waren, bedurfte es eines Abkommens der Schweiz mit den beiden Mächtegruppen, um das notwendige Karbid dem Inland zu erhal-

---

[443]) AS 33/735.
[444]) AS 33/651.
[445]) AS 34/93.
[446]) AS 33/1028.

ten[447]). Auf Grund dieses Abkommens wurden die schweizerischen Karbidwerke durch VV 9. November 1918[448]) verpflichtet, der Nachfrage des schweizerischen Konsums bis zu 20 % ihrer Produktion zu genügen.

Über die Wucherstrafrechtsbestimmungen hinausgehend wehrt die VE 20. September 1919 betr. Vermahlung von Brotgetreide und Verwendung und Verkauf der Mahlprodukte[449]) dem Anlegen von Vorräten, indem die Mühlen verpflichtet werden, Ausmahleten, Kleie und Mahlabfälle sofort in Verkehr zu bringen.

Hier wird dafür gesorgt, daß wichtige Bedarfsgegenstände so bald als möglich dem Verbrauch zugeführt werden; demgegenüber wird durch den BRB 13. April 1917 betr. den Verkehr mit Vieh[450]) gerade der intensive Handel bekämpft, da dieser zur Preissteigerung geführt haben soll[451]). Nach Art. 6 dieses Beschlusses dürfen zugekaufte Rinder, Schafe und Schweine vor Ablauf von 2 Monaten nicht weiter verkauft werden. Von viel größerer Tragweite ist der BRB 23. September 1918 betr. den land- und forstwirtschaftlichen Liegenschaftsverkehr[452]). Die Hochkonjunktur im Landwirtschaftsgewerbe hatte eine stark vermehrte Nachfrage nach landwirtschaftlichem Grund und Boden und damit eine Zunahme des spekulativen Güterhandels zur Folge[453]). Auf Grund der Arbeiten einer vom Bundesrat eingesetzten Kommission wurde der BRB 23. September 1918 erlassen, der den Güterhandel dadurch beschränkte, daß er vorschrieb, ein durch Kauf, Ersteigerung oder Schenkung nach dem 1. August 1918 erworbenes landwirtschaftliches Gewerbe oder Grundstück dürfe vor Ablauf von 6 Jahren seit der Eigentumsübertragung weder insgesamt noch stückweise veräußert werden. Dieser Beschluß verstößt gegen die Handels- und Gewerbefreiheit trotz seinem Zweck, den spekulativen Güterhandel zu unterdrücken. Er verbietet vor Ablauf der 6 Jahre jeden, auch einen im allgemeinen Interesse liegenden Handel mit dem betr. landwirtschaftlichen Gut; er unterdrückt eine rechtmäßige

---

[447]) XI. Neutr. Bericht, S. 96.
[448]) AS 34/1170.
[449]) AS 35/715.
[450]) AS 33/181.
[451]) VII. Neutr. Bericht, S. 36.
[452]) AS 34/959.
[453]) XI. Neutr. Bericht, S. 79.

Handelstätigkeit und nicht etwa nur polizeilich unzulässige Auswüchse derselben.

Unter dem freien Wettbewerb hat der Handeltreibende die Möglichkeit, den Abschluß eines Kaufvertrages an die Bedingung zu knüpfen, daß eine weitere Ware abgekauft werde. Der Bundesrat untersagt diese Vertragsbestimmung zuerst in folgenden Erlassen: VM 28. Februar 1916 betr. Abgabe von Zucker[454]), BRB 8. August 1916 über die Höchstpreise für Getreide, Futterartikel, Reis, Zucker und deren Mahl- und Umwandlungsprodukte[455]), VV 31. Mai 1917 betr. Verkauf von Butter und Käse[456]).

Durch die genannten Handelsvorschriften werden Warenankauf und Warenabgabe in einzelnen Beziehungen staatlich geregelt. Umfassend äußert sich der staatliche Verteilungszwang in den Erlassen, wonach die Handelstätigkeit nach den Weisungen einer Amtsstelle zu erfolgen hat. Hier wird, ohne daß ein Handelsverbot erlassen oder eine Handelsbewilligung vorgeschrieben würde, dem Handeltreibenden das Recht genommen, seine Ware frei zu verwerten. Er wird verpflichtet, sämtliche Käufe, Verkäufe und Lieferungen nur mit Zustimmung der staatlichen Verwaltungsstelle durchzuführen, die es damit in der Hand hat, die Verteilung zu organisieren und so wucherischen Umtrieben zu wehren. Folgende Erlasse beauftragen in dieser Weise eine Amtsstelle mit der Warenverteilung: Nach dem BRB 14. April 1916 betr. den Handel mit wollenen und halbwollenen Lumpen und Abfällen[457]) werden die Vorräte durch die Schweizerische Rohprodukten-Kontrolle je nach Bedarf den Abnehmern zugewiesen. Alle Verkäufe und Lieferungen sind an die Zustimmungen dieser Zentralstelle gebunden. Gleich geregelt wird im BRB 10. Juni 1916 der Handel mit Altpapier, Papier- und Pappeabfällen[458]). Die Verteilung von Altmetallen und Metallabfällen geschieht nach dem BRB 23. Dezember 1916[459]) gemäß den Weisungen eines vom politischen Departement zu bezeichnenden Organs (offizielle Zentralstelle für Metalle). Eine vom Bundesrat eingesetzte Teerkommission bestimmt nach der VP 19. März 1917[460]), welche Mengen Teer zur Destillation verwendet werden müssen, sie ver-

---

[454]) AS 32/162.
[455]) AS 32/271.
[456]) AS 33/329.
[457]) AS 32/161.
[458]) AS 32/201.
[459]) AS 32/634.
[460]) AS 33/149.

teilt diese Mengen auf die Destillationswerke und verfügt über die Destillationsprodukte. Weiter ist von der Zustimmung einer Zentralstelle abhängig der Handel mit Aluminiumabfällen und Altaluminium, gemäß den Bestimmungen im BRB 11. Mai 1917[461]) (Zentralstelle: Schweiz. Aluminiumkontrolle), der Handel mit Torf, entsprechend den Vorschriften der VI 25. Juni 1917[462]) (Schweiz. Torfgenossenschaft). Der BRB 14. Juni 1917 betr. die Versorgung des Landes mit Brennholz[463]) ermächtigt das Departement des Innern, Lieferungsverträge über Brennholz aufzuheben, wenn diese einer richtigen Verteilung und Verwendung des Holzes zuwiderlaufen. Die Ausführungsvorschriften der VI vom 30. Juni 1917[464]) schreiben vor, daß Käufer von Brennholz dieses nur mit Zustimmung der zuständigen Zentralstelle weiter veräußern dürfen. Sämtliche Lieferungsverträge unterliegen deren Zustimmung. Wer Fette besitzt, ist nach dem BRB 15. Jan. 1918 betr. die Versorgung des Landes mit Speiseölen und Speisefetten[465]) verpflichtet, darüber gemäß den Weisungen der Fettzentrale zu verfügen.

Mit der Verweigerung der Zustimmung zu einem Lieferungsvertrag kann in diesen Fällen die Zentralstelle gewisse Handelsglieder ausschalten. In einzelnen der erwähnten Erlasse wird noch besonders vorgeschrieben, daß die von der Zentralstelle zugeteilte Ware nicht weiter veräußert werden dürfe. Staatliche Vorschriften, die gewisse Handelsglieder ausschalten, finden sich auch an anderer Stelle. Da ist einmal zu erinnern an den durch das Wucherstrafrecht verbotenen Kettenhandel, der an anderer Stelle besprochen werden wird[466]). Beim Kettenhandel treibt der Händler mit der Ware Spekulation, er beabsichtigt, die Ware ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung vorzuenthalten. Das hier zu besprechende teilweise Handelsverbot verbietet nun nicht nur diesen, sondern auch den „legitimen" Zwischenhandel, der in der Richtung auf den Konsum hin arbeitet. Wenn die Schweizerischen Gerbereien verpflichtet werden, die angekauften Felle und Häute zu verarbeiten, wenn ihnen verboten wird, mit diesen Rohmaterialien Handel zu treiben, so greift der Bundesrat unter Verstoß gegen die Handels-

---

[461]) AS 33/265.
[462]) AS 33/415.
[463]) AS 33/509.
[464]) AS 33/580.
[465]) AS 34/93.
[466]) unten § 11, S. 236.

und Gewerbefreiheit in die Erwerbstätigkeit ein, indem er, unter gleichzeitiger Beeinträchtigung der Rechtsgleichheit, einem Kreise von Erwerbstätigen den Handel mit einer bestimmten Ware untersagt. Auch die Vorschrift, wonach im Handel mit einer Ware nur eines oder zwei Handelsglieder beteiligt sein dürfen, ist vor Art. 31 BV unzulässig. Diese Vorschriften richten sich gegen Folgen des gewährleisteten freien Wettbewerbs und können polizeilich nicht gerechtfertigt werden.

In der VV 15. Juli 1916 betr. Lieferung von Häuten und Fellen durch die Schweiz. Häute- und Fellieferanten-Genossenschaft an die Schweizerischen Gerbereien[467]) wird den Gerbereien der Handel mit dem Rohmaterial untersagt, dadurch, daß sie verpflichtet werden, die Rohware in den eigenen Betrieben zu verarbeiten, und daß Ihnen vorgeschrieben wird, nur für den eigenen Bedarf Häute und Felle einzukaufen. Die vier Verordnungen vom 21. Juni 1918 betr. Häute und Felle[468]), Leder[469]), Lederfabrikate[470]) und Lederabfälle[471]) regeln eingehend den zulässigen Zwischenhandel. Bei importierten Häuten und Fellen darf zwischen Importeur und Gerberei kein Zwischenhändler beteiligt sein. Nur eine Lederhandelsfiirma darf sich beteiligen am Handel zwischen Importeur oder Gerber und dem Verarbeiter[472]). Von dieser Vorschrift kann die Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft Ausnahmen gestatten, „wenn ein besonderes Bedürfnis vorliegt und nicht allgemeine Interessen entgegenstehen; dabei ist auf Geschäftsbeziehungen vor dem 1. Juli 1914 billige Rücksicht zu nehmen.“ Jeder Zwischenhandel wird verboten mit Leder für Treibriemen und andere technische Lederartikel. Im Schuhhandel dürfen zwischen Produzent und Konsument zwei Handelsfirmen, ein Großhändler und ein Detaillist tätig sein. Bei Verkäufen von Lederabfällen, die zur gewerblichen Weiterverarbeitung bestimmt sind, wird zwischen Anfallstelle oder Ledersortieranstalt und Verarbeiter die Vermittlung einer Handelsfirma gestattet, für den Verkauf an das Kleinhandwerk darf

---

467) AS 32/234.
468) AS 34/718.
469) AS 34/723.
470) AS 34/744.
471) AS 34/890.
472) Eine analoge Bestimmung betr. die Lieferung inländischer Häute und Felle an die Gerber war auf Intervention der H.L.G. hin nicht aufgenommen worden. (Zahner, Diss. S. 73.)

der Handel zudem noch von einem Kommissionsgeschäft betrieben werden. Nach Zahner[473]) wurde der Zweck, der mit diesen Handelsbeschränkungen verfolgt wurde, nämlich der Preissteigerung zu wehren, nicht erreicht, da die Ware trotz der Ausschaltung des Zwischenhandels nicht unter den Höchstpreisen abgegeben wurde.

In der VV 27. August 1918 betr. Versorgung des Landes mit Felderzeugnissen und Gemüse[474]) wird nur eine Handelstätigkeit erlaubt, die die Ware direkt dem Konsum oder den Detailgeschäften abgibt.

Eingehend wird im BRB 13. April 1917[475]) der Handel mit Rindern, Schafen und Schweinen reglementiert. Auf Märkten darf ein Stück Vieh nur einmal vertauscht oder veräußert werden; zwischen Händlern dürfen über ein Stück Vieh nicht zwei aufeinanderfolgende Veräußerungsgeschäfte abgeschlossen werden. Am 15. Mai verlangte der Verband Schweiz. Viehhändler in einer Eingabe an das VWDep. die Aufhebung der letztgenannten Vorschrift[476]). Diesem Begehren wurde in der VV 13. Juni 1917 Rechnung getragen[477]), wo bestimmt wird, daß das Verbot des Wiederverkaufs unter Händlern für Kälber, Schafe und Schweine nicht gelte. Am 27. August 1917 wird das Veterinäramt ermächtigt, Ausnahmen von den Bestimmungen über einmaligen Verkauf und Tausch auf dem Markt zu gestatten[478]). Der Bundesrat erklärt im VIII. Neutr. Bericht die Gründe, die ihn zu dieser Abschwächung seiner Handelsvorschriften bewogen haben: „Die Erfahrungen haben jedoch gezeigt, daß die strenge Durchführung dieser Bestimmungen infolge der im Viehhandel seit Jahren eingebürgerten Gebräuche beinahe unmöglich ist. Ganz besonders im Nutzviehhandel ist ein Ausgleich zwischen den einzelnen Landesgegenden notwendig. Aus den Gebieten größeren Angebotes (z. B. zum Alpabstoß) muß das Vieh nach Gegenden mit gesteigerter Nachfrage verkauft werden. Dieser Ausgleich wird in den meisten Fällen durch Vermittlung der Händler besorgt. Ähnliche Verhältnisse treffen beim Schlachtviehhandel zu, indem auch hier zu gewissen Zeiten ein Ausgleich zwischen den verschiedenen Landesgegenden stattfinden muß, der sich ohne einmalige Veräußerung zwischen Händlern

---

[473]) Diss. S. 73.
[474]) AS 34/890.
[475]) AS 33/181.
[476]) VIII. Neutr. Bericht, S. 75.
[477]) AS 33/560.
[478]) AS 33/687.

nur schwer bewerkstelligen läßt. Da der Beschluß nur darauf abzielt, den unlauteren Zwischenhandel zu treffen, erachteten wir es als angezeigt, dem reellen gewerbsmäßigen Viehhandel tunlichste Erleichterungen zu gewähren."

Im letzten Satz gibt der Bundesrat zu, daß die Handelsvorschriften, die nur den unlauteren Zwischenhandel treffen sollen, auch den reellen gewerbsmäßigen Viehhandel in Mitleidenschaft zogen. Der Bundesrat hätte wohl die Handels- und Gewerbefreiheit nicht zu beeinträchtigen brauchen, der von ihm beabsichtigte Zweck wäre wohl auch durch polizeiliche Einschränkung des unreellen Handels zu erreichen gewesen.

D. Ein- und Ausfuhrbewilligungen.

Die Handels- und Gewerbefreiheit wird beeinträchtigt, wenn der Bund bei der Erteilung von Ein- und Ausfuhrbewilligungen die Rechtsgleichheit nicht wahrt. Als verfehlt zu bezeichnen ist daher ein Entscheid des Bundesrats vom 10. Oktober 1899, wonach es zulässig sei, daß als Ausnahme von einem Vieheinfuhrverbot aus seuchenpolizeilichen Gründen nur einer Firma eine Einfuhrbewilligung erteilt werde.

Die Formen der rechtsungleichen Erteilung von Bewilligungen sind im § 4 A. Handelskonzessionen näher besprochen worden. Wir beschränken uns hier darauf, einige Vorschriften zu erwähnen, die die Erteilung von Ein- und Ausfuhrbewilligungen unter Beeinträchtigung der Rechtsgleichheit auf gewisse Handelskreise beschränken.

Nach dem III. Neutr. Bericht S. 78, erteilte der Bund bis zum 1. September 1915 neben der Käseunion solchen Käsehändlern Ausfuhrbewilligungen, die sich darüber auswiesen, daß sie schon vor dem Kriege regelmäßig Käse exportiert hatten. Für Kräuterkäse bestand bis Ende August 1915 eine generelle Ausfuhrbewilligung. Von da an wurde die Ausfuhr nur noch Firmen gestattet, die schon vor dem Kriege Schabzieger hergestellt und ausgeführt hatten. Die gleiche Bedingung wurde gestellt bei Ausfuhrbewilligungen für Kondensmilch, Trockenmilch und Kindermehl.

In der VV 12. September 1914 wurden die Bedingungen für die Bewilligungen der Obstausfuhr festgesetzt. Ausfuhrberechtigt sind nur Firmen, die schon in den Jahren 1910 und 1912 Obst exportiert hatten. Vom 20. November an wurde die Ausfuhr nur noch ausnahmsweise gestattet. Im Herbst 1915 tagte eine Fachkommission,

die Vorschläge für die Regelung des Obstexportes zu machen hatte. Auf Grund dieser Besprechungen wurden nur noch dem Verband Schweizerischer Obsthandelsfirmen und den Produzentenverbänden, die sich schon vor Kriegsbeginn mit dem Obstexport befaßt hatten, Ausfuhrbewilligungen erteilt[479]).

Die Einfuhr von Gummiwaren für Säuglinge wird im BRB 19. Juli 1918[480]) nur den Großhandelsfirmen erlaubt, die schon vor dem Inkrafttreten des Beschlusses im Handelsregister eingetragen waren und sich regelmäßig mit dem Handel befaßt haben.

Nach Aufhebung der Blockade und der S.S.S.-Vorschriften gegenüber den Zentralmächten machte sich ein starkes Bestreben nach Ausfuhr von Lebens-, Genuß- und Futtermitteln geltend. Durch eine VE 29. April 1919[481]) wurde die Erteilung von Ausfuhrbewilligungen einheitlich geregelt. Nach Art. 1 werden Ausfuhrbewilligungen nur erteilt, wenn sich für die Landesversorgung keine Nachteile ergeben. Die Ausfuhr schweizerischer Erzeugnisse muß vom Produzenten oder Fabrikanten selbst oder von den betreffenden, vom eidgen. Ernährungsamt anerkannten Berufsorganisationen durchgeführt werden; Ausnahmen können besonders solchen Firmen bewilligt werden, die nachweisbar schon vor dem Krieg den Export der in Frage kommenden Artikel betrieben haben. Für nicht schweizerische Erzeugnisse wird die Ausfuhrbewilligung in der Regel nur den vom eidgen. Ernährungsamt hiefür bezeichneten Organisationen erteilt. Zu diesen Vorschriften schreibt der Bundesrat, daß sie notwendig geworden seien, um „unberufene Elemente" vom Handel fern zu halten[482]): „Um den spekulativen Aufkauf von Waren und den Kettenhandel zu verhüten, ferner um zu verhindern, daß verborgen gehaltene oder im Inland verbilligte Waren ausgeführt würden, ließ man im Grundsatze nur den Produzenten oder Fabrikanten der Waren schweizerischer Herkunft, sowie den legitimen Handel durch Vermittlung seiner Berufsorganisationen zur Ausfuhr zu."

Der XIV. Neutr. Bericht erwähnt[483]), daß Ausfuhrbewilligungen für Häute und Felle nur der Schweizerischen Häute- und Fellieferantengenossenschaft erteilt werden; die Ausfuhr von Schuhen wird in der Regel nur den Schweizerischen Schuhfabriken bewilligt. Auch der Export von Cacao und Schokoladeprodukten wird nur

---

[479]) Salis V, S. 44.
[480]) AS 34/785.
[481]) AS 35/306.
[482]) XIII. Neutr. Bericht, S. 111.
[483]) S. 58.

den Fabrikanten gestattet, um zu verhindern, daß die verbilligte Inlandsware aufgekauft und exportiert wird[484]).

Ein- und Ausfuhrverbote können vom Staat erlassen werden, um sich selbst oder einem Privaten ein Monopol zuzuhalten. Die wichtigsten dieser Import- und Exportmonopole wurden oben § 2 B, S. 71 ff. behandelt.

E. Ein- und Ausfuhrverbote.

Nach Art. 28 BV hat der Bund das Recht, Ein- und Ausfuhrzölle zu erheben. Diese Zölle dürfen anerkanntermaßen aus militärischen Rücksichten, als Waffe im Zollkrieg, aus sanitätspolizeilichen Gründen und zur Vermeidung von Notständen bis zum Erlaß von Ein- und Ausfuhrverboten verschärft werden[485]). Wenn Art. 31 lit a die eidgen. Zölle vorbehält, so kann auch gegenüber diesen Verboten die Handels- und Gewerbefreiheit nicht angerufen werden. Die Ansicht, daß der Vorbehalt der eidgen. Zölle in Art. 31 lit a überflüssig sei[486]), ist meines Erachtens unrichtig. Gleich wie durch Besteuerung, so kann auch durch hohe Zollbelastung und natürlich durch Ein- und Ausfuhrverbote die Handels- und Gewerbefreiheit beschränkt werden. Trotzdem die Zölle den Verkehr mit dem Ausland belasten, haben sie eine Beziehung zur Handels- und Gewerbefreiheit. Wohl ist durch den Art. 31 BV nur eine Erwerbstätigkeit gewährleistet, die in der Eidgenossenschaft ausgeübt wird, allein diese Erwerbstätigkeit ist garantiert, gleichgültig ob sie sich mit dem Binnenhandel, dem Import- oder Exportgeschäft befaßt. Würde nach der Meinung Bertheau's und Kellers der Verkehr mit dem Ausland nicht unter die Handels- und Gewerbefreiheit fallen, so hätte es der Bund in der Hand, beliebig jeden Import und Export zu monopolisieren. Das kann vor Art. 31 doch kaum zulässig sein. Der Vorbehalt in Art. 31 lit a hat demnach einen guten Sinn.

Wie oben bemerkt wurde, kann der Bund unter außerordentlichen Umständen verfassungsmäßig Ein-

---

[484]) XIV. Neutr. Bericht, S. 71.

[485]) Burckhardt, Kommentar S. 241; Lampert, a. a. O. S. 185.

[486]) Bertheau, Diss. S. 143; Keller, Diss. S. 22: „In BV 31 lit. a sind die Zölle als Vorbehalt zum Prinzip der Gewerbefreiheit aufgeführt. M. E. haben diese gar keinen Bezug auf das Prinzip der Gewerbefreiheit, die nur für das Gebiet der Eidgenossenschaft gilt, während die Zölle den Verkehr zwischen dem Ausland und der Schweiz durch ihre Belastung beschränken."

und Ausfuhrverbote erlassen. Die Handels- und Gewerbefreiheit wird dadurch nicht beeinträchtigt, sodaß wir die zahlreichen Verbote der Kriegs- und Nachkriegszeit hier nicht zu behandeln haben. Immerhin muß auf gewisse Einschränkungen aufmerksam gemacht werden.

Der Vorbehalt des Art. 31 lit a ermächtigt den Bund zweifellos nicht, Verbote zu erlassen, um sich oder Privaten ein Monopol zu verschaffen; ebenso wird die Handels- und Gewerbefreiheit beeinträchtigt durch rechtsungleiche Erteilung von Ein- und Ausfuhrbewilligungen. Von diesen Verstößen gegenüber Art. 31 BV war oben im § 4 D, S. 151, Ein- und Ausfuhrbewilligungen, kurz die Rede.

§ 5.

A. Konsumtionsverbote.

Ein wichtiger Teil der Kriegswirtschaftpolitik des Bundes war die Vorsorge für eine gleichmäßige und ausreichende Versorgung der Wirtschaften und Betriebe mit den nötigen Bedarfsgegenständen: die Kriegskonsumtionspolitik. Zu den aus dieser Politik fließenden Maßnahmen gehören u. a. die Höchstpreiserlasse und Wucherverbote, die besprochenen Kriegsmonopole, die Ausfuhrverbote und dann namentlich die Konsumtionsbeschränkungen und -verbote. Der Verbrauch an Lebensmitteln und andern wichtigen Bedarfsgegenständen wurde eingeschränkt, nicht verboten, durch die Rationierungsvorschriften. Konsumtionsverbote dienten der Landesversorgung dadurch, daß sie dauernd eine bestimmte Verbrauchsart untersagten zu Gunsten einer wichtigeren Form der Konsumtion oder dadurch, daß sie zeitweilig den Verbrauch einer wichtigen Ware untersagten, um die Vorräte zu sparen.

Die Konsumtionsverbote betrafen hauptsächlich Nahrungsmittel, dann verschiedene andere Bedarfsartikel. Unmittelbar beeinträchtigten sie die private Erwerbstätigkeit als Fütterungsverbote und als Verbote des Verbrauchs anderer Waren im Gewerbebetrieb. Mittelbar wurde die Handels- und Gewerbefreiheit eingeschränkt durch die Vorschriften, wonach der Genuß eines Lebensmittels untersagt wurde, indem es dem Produzenten und dem Händler verunmöglicht wurde, dieses Produkt abzusetzen.

Gleich wie durch die Produktions- und Handelsverbote wurde auch durch die Konsumtions-

verbote die Handels- und Gewerbefreiheit beeinträchtigt, insofern das Verbrauchsverbot ein Gut betraf, das im Gewerbebetrieb eines Privaten verbraucht wurde, oder das von einem Privaten produziert oder gehandelt wurde. In beiden Fällen hob der Bund die durch die Verfassung gewährleistete Freiheit in der Verwertung einer Ware auf und setzte an ihre Stelle eine bestimmte Verwertung, eine bestimmte Art des Verbrauchs. Es sollte also eine Folge des freien Wettbewerbs bekämpft werden; damit wurde der Rahmen einer Polizeivorschrift überschritten und die Handels- und Gewerbefreiheit beeinträchtigt.

Das erste Lebensmittel-Konsumtionsverbot enthält der BRB 23. Februar 1917 betr. Einschränkung der Lebenshaltung[487]), der nach Verhandlungen mit den interessierten Verbänden, speziell mit dem schweiz. Hotelier- und Wirteverein, erlassen worden war[488]). Hier wird jeder Genuß von Rind-, Schweine-, Schaf- und Pferdefleisch an Dienstagen und Freitagen verboten. Von diesem Verbot ist das Eingeschlacht ausgenommen. Das Speisewirtschaftsgewerbe wird besonderen Einschränkungen unterworfen: In Gasthöfen darf mit einer Mahlzeit nur eine Fleisch- oder Eierspeise genossen werden, wobei Fischgerichte nicht zu den Fleischspeisen gezählt werden. Art. 5 lautet: „Butter darf nur zum ersten Frühstück oder bei Zwischenmahlzeiten, bei denen weder eine Eierspeise, noch Fleisch verzehrt wird, abgegeben werden. Die gleichzeitige Abgabe von Käse und Butter ist untersagt.“ Mit Kaffee, Tee und andern Getränken darf pro Person nicht mehr als 15 gr Zucker abgegeben werden. Zucker darf nicht zum Überziehen von Konditoreiwaren verwendet werden.

Diese weitgehenden Konsumtionsbeschränkungen und -verbote wurden in einer vom Bundesrat auf den 23. März 1917 einberufenen Versammlung, an der Vertreter der Kantonsregierungen und der Interessentenverbände teilnahmen, besprochen; es wurde dem Wunsch Ausdruck gegeben, es möchten diese Vorschriften verschärft und die Sonderbestimmungen für die Gastwirtschaften auch auf die Privathaushaltungen ausgedehnt werden[489]). Dem letztern Begehren wurde nicht entsprochen, dagegen wurden im Frühling 1919 die übrigen Konsumtionsvorschriften verschärft, um der Abnahme der Viehbestände zu wehren. Der BRB 4. März 1919[490]), der Montag und

---

[487]) AS 33/83.
[488]) VI. Neutr. Bericht, S. 53.
[489]) VII. Neutr. Bericht, S. 33.
[490]) AS 35/173.

Freitag als „fleischlose Tage“ festsetzte, wobei auch der Genuß von Eingeschlacht verboten und der Genuß von Kalbfleisch nur an Samstagen und Sonntagen gestattet war, erzielte nicht die erhoffte Einsparung. Deshalb wurde vom 11. bis 18. April eine fleischlose Woche angesetzt[491]) und vom 5. bis 19. Mai der Genuß von Rindfleisch verboten[492]). Eine im Mai auf Weisung des Ernährungsamtes von der eidg. Fettzentrale durchgeführte Kontrolle über die Beobachtung der Fleischgenußbeschränkungen ergab befriedigende Resultate[493]). Da inzwischen die Schlachtviehangebote größer geworden waren, wurde im BRB 27. Mai 1919 nur noch der Freitag als fleischloser Tag vorgeschrieben[494]); vom 10. Juli an galt dieses Verbot nur noch für Kalbfleisch. Schon am 4. August fiel diese letzte Beschränkung des Fleischkonsums dahin.

Während die besprochenen Beschlüsse über die Einschränkung der Lebenshaltung den Verbrauch von Lebensmitteln zeitweilig völlig untersagen, um die Vorräte zu strecken, wird durch die folgenden Lebensmittelkonsumtionsverbote nur eine bestimmte Art des Verbrauchs untersagt zu Gunsten einer volkswirtschaftlich wichtigeren Konsumtionsform.

Im Herbst 1917 ernannte das VWDep. eine Kommission zum Studium der Fettversorgung. Wegen Futtermangel war die Schweinemast und damit die Fettproduktion stark zurückgegangen. Auch bei Großviehschlachtungen wurde immer weniger Fett gewonnen, während der Fettimport wegen der Knappheit des Frachtraums sehr erschwert war[495]). Die Kommission reichte dem Departement am 19. Dezember einen Entwurf zu einem BRB ein, der Produktionsregelung, Verteilungsregelung und Konsumtionsbeschränkungen vorsah. Gemäß diesem Entwurf wurde der BRB 15. Januar 1918 betr. die Versorgung des Landes mit Speiseölen und Speisefetten[496]) erlassen. In diesem Beschluß und der VV 4. Februar 1918 betr. Verwendung von Fetten und deren Rohstoffen zu andern als Ernährungszwecken[497]) wird ohne ausdrückliche Genehmigung der eidg. Fettzentrale jede Verwendung von Fetten (Butter, Speisefetten

---

[491]) BRB 29. März 1919: AS 35/241.
[492]) BRB 25. April 1919: AS 35/293.
[493]) XIII. Neutr. Bericht, S. 120.
[494]) AS 35/347.
[495]) X. Neutr. Bericht, S. 124.
[496]) AS 34/93.
[497]) AS 34/195.

und Speiseölen) oder von Rohstoffen, aus denen Fette hergestellt werden können, zu anderen als Ernährungszwecken verboten.

Zu diesen beiden Konsumtionsverboten, den Fleisch- und Fettverbrauchsbeschränkungen, kommen verschiedene Verbote der Verfütterung von Lebensmitteln, die einem Schlußabschnitt dieses § ausführlich geschildert sein mögen.

Um wichtigen industriellen und gewerblichen Produktionsformen Rohstoffe zu verschaffen, wurden gewisse Verbrauchsarten untersagt.

So schrieb der BRB 7. Oktober 1916 betr. die Versorgung der Papier- und Papierstoffabriken mit Papierholz[498]) vor, daß alles vom 1. September 1916 bis 30. August 1917 in den Waldungen anfallende Papierholz ausschließlich zur Deckung des Bedarfs der schweiz. Papier- und Papierstoffabriken verwendet werden dürfe[499]). Der gleichbetitelte BRB vom 14. September 1917[500]) trägt der Brennholzversorgung Rechnung, indem er vorschreibt, daß alles vom 1. September 1918 bis 30. August 1918 anfallende Holz unter 12 cm Stärke als Brennholz zu verwenden sei, nur stärkeres Holz darf zur Cellulose- und Papierfabrikation verbraucht werden. Holz unter 22 cm Zopfstärke darf nicht zu Schnittwaren (Bretter, Doppel-, Dach- und Gipsplatten) verarbeitet werden, ausgenommen für den Eigenbedarf des Waldbesitzers. Fichten-, Tannen-, Espen- und Pappelholz über 12 cm Stärke, das sich zur Fabrikation von Papierstoff, zur Imprägnierung und zur Zündwarenfabrikation eignet, ist hiezu zu verwenden. Die Mindestmaße, 12 cm Stärke resp. 22 cm Zopfstärke, wurden in der VV 7. November 1918 auf 10 bezw. 20 cm herabgesetzt, wodurch die Papierholzproduktion etwas gesteigert wurde.

Die VV 21. Juni 1918 betr. Lederabfälle[501]) enthält folgenden Art. 1: „Sämtliche Lederabfälle, welche sich für die gewerbliche Weiterverarbeitung eignen, soweit sie nicht in den Industrien und Gewerben, in denen sie abfallen, selber verarbeitet werden, dürfen nur für die Herstellung, Reparatur und Schonung der Fußbekleidung verwendet werden.“ Ein weiteres Konsumtionsverbot enthält Art. 9: Lederabfälle, die sich nicht zur gewerblichen Weiter-

---

[498]) AS 32/436.

[499]) Dieses Konsumtionsverbot wurde nicht strikte durchgeführt. Den Holzwolle-, Zündwaren- und Spulenfabriken wurde gestattet, ihren Bedarf von wenigen 1000 Ster zu decken. (Decoppet und Henne, a. a. O., S. 37.)

[500]) AS 33/735.

[501]) AS 34/747.

verarbeitung oder Fettgewinnung eignen, sowie die nach der Fettextraktion verbleibenden Rückstände, dürfen nur für die Dünger-, Kunstleder- und Härtepulverfabrikation Verwendung finden.

B. Fütterungsverbote.

Die Schwierigkeiten in der Lebensmittelzufuhr aus dem Ausland, die der Krieg heraufbeschwor, zwangen den Staat, sämtliche Inlandvorräte so viel irgend möglich der menschlichen Ernährung dienstbar zu machen. Jede andere Verwendung wichtiger Lebensmittel mußte unterdrückt werden.

Aus diesem Grunde wurde für das wichtigste Lebensmittel schon am 27. August 1914 ein Verfütterungsverbot erlassen. Der BRB über die Sicherung der Brotversorgung des Landes enthielt folgenden Art. 5[502]):

„Die Fütterung von für die Brotbereitung geeignetem Mehl, sowie von mahlfähigem Getreide, als Weizen, Spelzweizen, (Korn, Dinkel), Roggen und Mischel an Haustiere aller Art ist verboten.

Müllern, Genossenschaften und andern Besitzern von Mehl-, Quetsch- und Fruchtbrechmaschinen ist das Mahlen, Schroten und Quetschen des genannten mahlfähigen Getreides, sowie jede andere Zubereitung desselben für die Zwecke der Viehfütterung untersagt[503])."

Es wird hier eine bestimmte Art der Zubereitung und der Verwertung einer Ware verboten. Als ein Bestandteil der freien Konkurrenz ist nach Art. 31 BV die Verwertung von Gütern und Leistungen frei; verfassungsmäßig beschränkt kann sie nur werden durch gewerbepolizeiliche Verfügungen.

Obschon der Bundesrat mit seinem Verbot zweifellos im öffentlichen Interesse handelte, so überschritt er damit doch den Rahmen einer Polizeiverordnung. Das Fütterungsverbot will nicht nur unter grundsätzlicher Zulassung der freien Konkurrenz polizeilich in die Gewerbeausübung eingreifen; damit wäre der Zweck der Gewerbe-

---

[502]) AS 30/418.

[503]) Dieses Fütterungsverbot war ein Eingriff, der verglichen werden kann mit den Eingriffen, wie sie früher in belagerten Plätzen notwendig wurden. Der Belagerungszustand führte zur Aufhebung von Individualrechten. Die Schweiz war in einer ähnlichen ökonomischen Lage; um ihr gerecht zu werden, wurde dieses Fütterungsverbot erlassen.

beschränkung nicht zu erreichen: Das Verbot geht viel weiter; um alle zur Verfügung stehenden Lebensmittel der menschlichen Ernährung zuzuführen, will der Staat die aus der Gewerbefreiheit fließende Freiheit in der Herstellung und Verwendung eines Produktes ausschalten. Dies ist der Zweck des staatlichen Eingriffs in die Privattätigkeit und nicht eine unbeabsichtigte Folge eines Polizeieingriffs. Ist der Erlaß aber gegen den freien Wettbewerb gerichtet, so beeinträchtigt er, wie schon mehrfach betont wurde[504]), die Handels- und Gewerbefreiheit und zwar auch dann, wenn der Eingriff nur zur Sicherung des Allgemeinwohls getroffen wurde.

Diese Erwägungen, die die Unvereinbarkeit der Mehl- und Getreideverfütterungsverbote mit der Handels- und Gewerbefreiheit beweisen sollen, gelten auch für die folgenden Verbote der Lebensmittelverfütterung.

Das Verbot der Getreideverfütterung wurde 1915 und 1916 aus landwirtschaftlichen Kreisen lebhaft bekämpft und es wurde die Freigabe der Verfütterung von Inlandgetreide gefordert. Mit Rücksicht auf die Schwierigkeiten des Ankaufs und der Zufuhr von Getreide aus dem Ausland entsprach der Brat. diesen Wünschen nicht[505]). Dagegen gestattete er, um die Eierproduktion zu heben, am 30. Januar 1917 die Verwendung von Inlandgetreide jeder Art zur Fütterung des Hausgeflügels[506]).

Übertretungen des Fütterungsverbots waren häufig und leicht möglich[507]); zu ihrer Bekämpfung wurde im BRB 2. Februar 1917[508]) das Fütterungsverbot erneuert und der Mehlhandel beschränkt. Um den Anreiz zur Widerhandlung zu vermindern[509]), lieferte der Bund Kleie und Ausmahleten den Produzenten, die dem Bunde Inlandgetreide ablieferten, zurück. Das Verbot der Fütterung von Getreide und der Zubereitung zur Fütterung wurde durch VE 24. Januar 1920 auf den 1. März aufgehoben[510]).

Ein teilweises Fütterungsverbot enthält VM 8. März 1915 betr. Herstellung und Verkauf von Mastmehl (Ausmahleten) und Weizen-

---

504) z. B. S. 105; S. 111; S. 137.
505) V. Neutr. Bericht, S. 20.
506) BRB v. 30. Januar 1917: AS 33/34.
507) Vergl. VI. Neutr. Bericht, S. 28; VIII. Neutr. Bericht, S. 24.
508) AS 33/44.
509) XI. Neutr. Bericht, S. 124.
510) AS 36/74.

kleie[511]). Mastmehl darf hiernach nur für die Bedürfnisse der Schweinehaltung verwendet werden.

Als zweites wichtiges Lebensmittel mußte die Milch der menschlichen Ernährung soweit als möglich zugeführt werden. Die VV 18. Oktober 1917 über die Milchversorgung im Winter 1917/18[512]) schränkte die Verwendung von Voll- und Magermilch zur Viehaufzucht und Jungviehmast ein. Neben die Beschränkung und das Verbot der Milchfütterung trat zu diesem Zwecke eine Produktionsbeschränkung: Die Aufzucht durfte höchstens in dem Umfange, wie vor dem 1. August 1914 betrieben werden. Nach Art. 5 der Verfügung mußten Kälber und Zicklein spätestens im Alter von 30 Tagen zur Schlachtung abgegeben werden. Schweinezuchtbetrieben wurde gestattet, den Schweinen bis zum Alter von 8 Wochen höchstens 1 Liter Vollmilch pro Tag zu verfüttern. Für ältere Schweine und für Kälber durfte Magermilch verabreicht werden. Jede andere Verfütterung von Milch war verboten. Die Eidg. Zentralstelle für Milch und Milcherzeugnisse schätzt die durch die Fütterungsvorschriften erzielte Ersparnis an Milch pro 1918 auf ½ Mill q[513]). Die VE 12. April 1920 betr. Versorgung des Landes mit Milch und Milcherzeugnissen[514]) hebt die Milchverfütterungsvorschriften auf und bestimmt im Art. 1 nur noch, daß die Milch in angemessener Weise zur Landesversorgung zu verwenden sei. Das eidgen. Milchamt bleibt ermächtigt, von Fall zu Fall nähere Bestimmungen über die Milchfütterung zu erlassen. Am 24. Januar 1922 wurde auch diese Verfügung auf den 1. Mai hin aufgehoben[515]).

Die Schwierigkeiten in der Kartoffelversorgung bewogen das VWDep. durch eine Verfügung vom 9. November 1917[516]) eine Einschränkung der Verfütterung anzuordnen. Ohne Ermächtigung der Eidg. Zentralstelle für Kartoffelversorgung durften nur noch Kartoffeln bis zu 2½ cm Durchmesser verfüttert werden. Im Art. 40 der VV 17. Juni 1918 betr. die Kartoffelversorgung

---

[511]) AS 31/71.

[512]) AS 33/857.

[513]) 1917 verfüttert 4,3 Mill. q Milch, 1918 verfüttert 3,8 Mill. q Milch. („Die Versorgung der Schweiz mit Milch und Milchprodukten in den Jahren 1911—1917 und die Aussichten für das Jahr 1918"; SA aus dem Landwirtsch. Jahrbuch 1918, S. 5.)

[514]) AS 36/220.

[515]) AS 38/11.

[516]) AS 33/939.

1918/19[517]) wurde 3 cm Durchmesser als Höchstmaß für die Zulässigkeit der Verfütterung von gesunden Kartoffeln festgesetzt. Das Verfütterungsverbot wurde mit den Rationierungsvorschriften am 6. März 1919 aufgehoben[518]).

Ein absolutes Verfütterungsverbot wurde für Dörrobst im Art. 6 der VV 29. Oktober 1917 über den Handel mit Dörrobst aufgestellt[519]); es fiel auf den 20. Juni 1919 dahin[520]).

Endlich wurde durch den BRB vom 21. August 1918[521]) und die VV vom 27. August 1918[522]) betr. die Versorgung des Landes mit Felderzeugnissen und Gemüse An- und Verkauf von Gelbrüben, die zur menschlichen Ernährung geeignet waren, zum Zwecke der Viehfütterung verboten. Auf begründete Gesuche hin konnte die landwirtschaftliche Abteilung des VWDep. Ausnahmen vom Verbot bewilligen. Die Verfütterung von selbstgebauten Rüben wurde nicht verboten. Diese Vorschriften wurden schon am 15. Februar 1919 wieder aufgehoben[523]).

§ 6.

Beschlagnahme und Enteignung.

Während die Höchstpreisvorschriften und die Wucherverbote in die freie Preisgestaltung eingreifen, den Preis, bezw. den Gewinn nach oben begrenzen, wird der Zweck, den der Staat mit diesen Eingriffen verfolgt, durch die Beschlagnahme und die Enteignung auf andere Weise zu erreichen versucht. Hier soll die Versorgung des Landes mit Lebensmitteln, Rohstoffen und andern Bedarfsartikeln dadurch gesichert werden, daß der Eigentümer der Ware gezwungen wird, die Ware dem Konsum zuzuführen. Dieser Zwang besteht darin, daß dem Eigentümer bezw. Aufbewahrer das Verfügungsrecht über die Ware entzogen wird. Die Beschlagnahme wird erst aufgehoben, wenn Gewähr dafür geboten ist, daß die Ware ihrem Endzwecke zukommt; entweder wird der staatliche Zwang überflüssig, weil die Versorgung ohnehin gesichert ist, oder weil sich der Eigen-

---

517) AS 34/634.
518) VE. 6. März 1919: AS 35/190.
519) AS 33/879.
520) VE. 11. Juni 1919: AS 35/421.
521) AS 34/871.
522) AS 34/891.
523) VE. 15. Februar 1919: AS 35/135.

tümer des beschlagnahmten Bedarfsgegenstandes verpflichtet, diesen der Verarbeitung oder dem Konsum zuzuführen, oder der staatliche Zwang wird verschärft dadurch, daß der Staat die Ware zwangsweise ankauft, oder daß er weitere, an anderer Stelle zu besprechende Maßnahmen, wie Rationierungsvorschriften usw. erläßt. Die Ware wird in der Regel dann enteignet, wenn mit ihr Wucher getrieben wurde.

Staatliche Beschlagnahmen können allgemein ausgesprochen werden, ohne daß im einzelnen die Ware dem Konsum entzogen worden sein muß. Die Beschlagnahme ist aber hauptsächlich gegen die Warenaufstapelung gerichtet. Sie ergänzt die Höchstpreisvorschriften und die Wucherverbote. Bei zu niedrigen Höchstpreisen verschwindet erfahrungsgemäß die Ware vom Markt. Durch Beschlagnahme und Enteignung wird sie diesem wieder zugeführt, wird vermieden, daß die Ware weiterhin Gegenstand des verbotenen Wucherhandels bildet. Die Beschlagnahme greift nämlich der eventuellen strafrechtlichen Verfolgung des Eigentümers wegen Vergehen gegen die Wuchervorschriften nicht vor[524]).

Bestandesaufnahme, Beschlagnahme und Enteignung[525]) bilden drei Stufen eines staatlichen Eingriffes in die Privattätigkeit, durch den der Staat versucht, Hand in Hand mit den Wucherverboten und den Höchstpreisvorschriften dem Warenaufkauf und der Preistreiberei entgegenzutreten. Über die drei Begriffe gibt uns der Bundesratbeschluß betr. die Bestandesaufnahme und die Beschlagnahme von Waren vom 11. April 1916 Aufschluß.

Die Bestandesaufnahme besteht darin, daß der Staat den Privaten verpflichtet, die in seinem Besitz oder seiner Verwahrung befindlichen Bestände einer bestimmten Ware anzugeben und, wenn dies gefordert wird, weitere Angaben über den Zeitpunkt der Erwerbung und den Ankaufspreis, sowie über Qualität und Beschaffenheit der Ware zu machen. Mit der Bestandesaufnahme haben wir

---

[524]). Vergl. Michel, K., Das schweizerische Kriegswucherstrafrecht. Diss. iur. Bern 1920, S. 252.

[525]) In den bundesrätlichen Verordnungen ist meist nur von Bestandesaufnahme und Beschlagnahme die Rede. Dabei wird die Enteignung als eine Form der Beschlagnahme aufgefaßt. So unterscheidet auch Michel, Diss. S. 252 eine „leichtere Form der Beschlagnahme von Waren ohne nachherige Abschätzung und eine Beschlagnahme zwecks Abschätzung". Für die Beurteilung der Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit ist der Unterschied der beiden Formen nicht unwesentlich. Wir unterscheiden daher zwischen Beschlagnahme sensu stricto und Enteignung, wobei die Definition des BRB vom 11. April 1916 zu Grunde gelegt wird.

uns hier weiter nicht zu befassen, da durch sie die Handels- und Gewerbefreiheit nicht berührt wird. Die Bestandesaufnahme verpflichtet zu gewissen Aussagen über die Erwerbstätigkeit, ohne jedoch diese selbst zu beschränken.

Je nach dem Ergebnis der Bestandesaufnahme kann es der Staat im öffentlichen Interesse für nötig halten, die Ware zu beschlagnahmen. Die Beschlagnahme kann auch gleichzeitig mit der Bestandesaufnahme oder selbständig ausgesprochen werden. Sie erfolgt durch mündliche Eröffnung anläßlich der Bestandesaufnahme, durch direkte Mitteilung an den Besitzer oder Verwahrer[526]) der Ware oder durch Veröffentlichung im Schweizerischen Handelsamtsblatt und bewirkt, daß dem Besitzer, resp. Verwahrer jedes Verfügungsrecht über die Ware entzogen wird. Die allgemeine Beschlagnahme verpflichtet zur Anmeldung der betr. Waren. Kauf- und Tauschverträge werden, soweit sie nicht durch beidseitige Leistungen vollzogen sind, nichtig. Die beschlagnahmten Vorräte können gegen angemessene Garantie für sachgemäße Verwendung freigegeben werden. Voraussetzung der Beschlagnahme ist nach Art. 1 des BRB betr. die Beschlagnahme von Lebensmittelvorräten, vom 18. Februar 1916, daß die Ware zum Zwecke der Spekulation oder der Ausfuhr ohne vorherige Erwirkung einer Ausfuhrbewilligung aufgekauft wurde, oder daß sie dem Konsum vorenthalten wurde. Eine Beschlagnahme war also nur möglich, wenn ein Wucherdelikt im Sinne der Wucherverordnung vom 10. August 1914 vorlag[527]). Art. 5 des BRB vom 11. April 1916 hebt die Beschränkung auf und macht die Beschlagnahme nur noch davon abhängig, daß ein öffentliches Interesse sie verlange.

Nach Art. 3 des BRB betreffend die Beschlagnahme von Lebensmittelvorräten vom 18. Februar 1916 steht dem Bund das Recht zu, die beschlagnahmten Warenvorräte zu enteignen, d. h. sie gegen Bezahlung zu erwerben. Der Bund hat für die Ware einen „angemessenen Preis" zu bezahlen. Als „angemessen" gilt, sofern der Bundesrat nichts Besonderes vorschreibt, ein nach den Tagespreisen bestimmter Übernahmepreis. Dieser Übernahmepreis wird durch eine vom Bundesrat ad hoc ernannte Schätzungskommission von Fachleuten in freiem Verfahren und nach freiem Ermessen endgültig festgesetzt. Ausdrücklich wird noch erwähnt, daß ein zu hoher An-

---

526) Art. 1 des BRB betr. die Ergänzung des BRB vom 18. Februar 1916 über die Beschlagnahme von Lebensmittelvorräten, vom 10. März 1916

527) Michel, Diss. S. 249.

kaufspreis für die Abschätzung nicht bestimmend in Betracht falle. Art. 9 des BRB 11. April 1916 erklärt, daß der Schätzungspreis in keinem Fall den wirklichen Ankaufspreis mit einem angemessenen Zuschlag für den Zwischenhandel übersteigen dürfe.

Durch Beschlagnahme und Enteignung wird die verfassungsmäßig gewährleistete Handels- und Gewerbefreiheit beschränkt. Der Handel wird teilweise gänzlich verunmöglicht. Diese Unterdrückung einer Erwerbstätigkeit ist nicht unter allen Umständen dem Art. 31 BV zuwider, da gewerbepolizeiliche Verfügungen ein Gewerbe im öffentlichen Interesse verbieten können. Art. 31 ist demnach nicht mehr in Frage, wenn durch Beschlagnahmen und Enteignungen nur die Ausübung der Erwerbstätigkeit polizeilich beschränkt werden will, und nicht etwa der freie Wettbewerb eingeschränkt werden soll. Nach der Schilderung dessen, was unter Beschlagnahme und Enteignung zu verstehen sei, braucht es wohl keiner langen Erörterungen, um zu beweisen, daß diese Beschränkungen der privaten Gewerbetätigkeit gegen den freien Wettbewerb gerichtet sind. Der Zweck, den der Staat verfolgt, die Sicherung der Landesversorgung, wird dadurch zu erreichen versucht, daß dem Erwerbstätigen die freie Verwertung der Ware verboten wird. Klar und eindeutig ist der staatliche Eingriff gegen diese Freiheit in der Verwertung des Produkts gerichtet. Jede Beschränkung der Erwerbstätigkeit durch ein Verbot, das Produkt abzusetzen, oder durch ein Gebot dieses Produkt dem Staate zu verkaufen, verletzt anerkanntermaßen die freie Konkurrenz[528]). Wir legen Wert darauf, nochmals zu betonen, daß diese Beschränkung des freien Wettbewerbes keineswegs nur eine unbeabsichtigte Folge eines polizeilichen Eingriffs war, sondern absichtlich erfolgte, da der Bundesrat der Ansicht war, nur durch diese Beschränkung des freien Wettbewerbs sei die Landesversorgung genügend gesichert. Denn auf diese Absicht, auf die Richtung des Eingriffs kommt es bei der Beurteilung der Frage an, ob Art. 31 beeinträchtigt oder nur verfassungsmäßig beschränkt worden sei. Nicht jede Verletzung des freien Wettbewerbs beeinträchtigt auch gleichzeitig die Handels- und Gewerbefreiheit. Zahlreiche gewerbepolizeiliche Verfügungen nach Art. 31, lit. e verletzen den Grundsatz des freien Wettbewerbs ohne gleichzeitig die BV zu beeinträchtigen, da die Verletzung nur unbeabsichtigte Folge einer zulässigen Polizeibeschränkung war, wobei der Zweck, der mit der Polizeiverfügung erreicht werden sollte, auf minder empfindliche Weise nicht zu er-

[528]) Vgl. Bertheau, Diss. S. 112.

reichen war. Anders muß die Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit durch die Beschlagnahme und Enteignung beurteilt werden. Diese Beschränkung ist zugleich eine Beeinträchtigung der Handels- und Gewerbefreiheit, weil sie dem Händler den freien Absatz seines Produktes verbietet. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß das öffentliche Interesse diese Beschränkungen forderte. Der Grundsatz des freien Wettbewerbs, den Art. 31 BV garantiert, darf normalerweise auch in diesem Falle nicht angetastet werden. Nicht nur willkürliche, auch von öffentlichem Interesse getragene Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit dürfen nicht gegen den freien Wettbewerb gerichtet sein.

Im Vergleich zu den Höchstpreisen beschränken Beschlagnahmen und Enteignungen die Handels- und Gewerbefreiheit stärker. Durch die Höchstpreisvorschriften wird der freie Wettbewerb durch Eingriffe in die Preisbildung verletzt, im Rahmen des Höchstpreises bleibt der Handel gestattet; die Beschlagnahme und die Enteignung schalten dagegen jeden freien Handel aus.

Die Beschlagnahme beschränkt die Handels- und Gewerbefreiheit nicht in dem Maße wie die Enteignung. Durch die Beschlagnahme wird das Verfügungsrecht über die Ware nur eingestellt, durch die Enteignung wird dieses Recht endgültig aufgehoben. Die beschlagnahmte Ware kann vom Besitzer nicht nach freiem Willen veräußert werden, der staatliche Zwang erschöpft sich in dieser Vorschrift eines Unterlassens; die Enteignung dagegen zwingt den Händler oder Produzenten überdies zu einer Handlung, zur Abgabe des Produktes an den Staat, und zwar ohne daß der Eigentümer den Preis mitzubestimmen hätte. Hier erscheint wieder klar die außerordentliche Tragweite des staatlichen Eingriffs: Wucherverbote und Preistaxen gestatten die freie Preisbildung immer noch in gewissen Grenzen; bei der Enteignung fällt sie gänzlich dahin, lediglich freies Ermessen einer vom Staat eingesetzten Kommission entscheidet. Gemildert wird die Beeinträchtigung der Handels- und Gewerbefreiheit nur dadurch, daß der Preis „angemessen" sein soll, daß der Marktpreis der Ware zu Grunde gelegt werden soll.

Die Beschlagnahme kann abgelöst werden durch die Enteignung oder durch die Freigabe der Ware. Mit der Freigabe der Ware wird nun nicht unter allen Umständen der Handels- und Gewerbefreiheit wieder zu ihrem Rechte verholfen, da der Staat die Freigabe von Bedingungen abhängig machen kann. Die Freigabe

kann erfolgen, wenn der Warenbesitzer die Bedingungen schriftlich angenommen hat. Wenn diese Bedingungen die Handels- und Gewerbefreiheit verletzen, so kommt die schriftliche Annahme nicht einem Verzicht gleich, der den Staat ermächtigen würde, den Art. 31 BV nicht mehr zu beobachten. Der Händler oder Produzent kann wohl auf Ausübung eines Rechts verzichten, der Staat hat aber gleichwohl, ohne Rücksicht auf diese Verzichtleistung, die Pflicht, das verfassungsmäßige Freiheitsrecht zu schützen.

Die Bedingungen für die Warenfreigabe beeinträchtigten nun tatsächlich, wenn auch weniger weitgehend, als die Beschlagnahme selbst, die Handels- und Gewerbefreiheit. So wurde dem Erwerbstätigen immer noch die freie Verwertung des Produkts verunmöglicht dadurch, daß er verpflichtet wurde, die Ware direkt dem Détailhandel, dem Konsum oder einem bestimmten Wirtschaftsverband zuzuführen. Diese Verpflichtung bezweckt, ähnlich wie die Höchstpreise, die Ausschaltung gewisser Handelsglieder und ist deshalb vor dem Grundsatz des freien Wettbewerbs nicht haltbar.

Schon bevor durch den BRB vom 18. Februar 1916 und den BRB vom 11. April 1916 dem VWDep. unter gewissen Voraussetzungen allgemein die Kompetenz zu Beschlagnahmen und Enteignungen erteilt und der Umfang dieser Maßnahmen umschrieben worden war, hatte der Bundesrat in einzelnen Fällen Beschlagnahme und Enteignung verfügt.

So zuerst im BRB über die Abgabe von Heu und Stroh an die Armee vom 21. August 1914. Werden dem Bund nicht ausreichende Mengen Heu und Stroh angeboten, so kann er diese Ware beschlagnahmen, und zwar in erster Linie bei Händlern und solchen Eigentümern, die kein Vieh besitzen. Bei der Beschlagnahme von Heu und Stroh bei Viehbesitzern ist der Bedarf für deren Viehbestände angemessen zu berücksichtigen. Als Preise gelten die laufenden Marktpreise; kommt keine Einigung zwischen Armee und Verkäufern zustande, so entscheidet eine vom Bundesrat eingesetzte Kommission über den Preis.

Dann beschlagnahmte der Bund, im Zusammenhang mit der Vorschrift, daß nur noch Vollmehl hergestellt werden dürfe, durch VM 15. Dezember 1915 die Weißmehl- und Grießvorräte der Müller.

Durch Art. 6 des BRB über die Einfuhr und den Handel mit Zucker vom 8. Februar 1916 wird sämtlicher Zucker beschlagnahmt mit Ausnahme des Zuckers, der sich zum Hausgebrauch in

den Händen von Privaten befindet und mit Ausnahme eines Quantums von 500 kg für jedes vom Eigentümer betriebene Détailverkaufsgeschäft. Das Militär-Departement ist ermächtigt, beschlagnahmten Zucker freizugeben, gegen Bezahlung einer Prämie von Fr. 15.— per 100 kg. Diese Prämie kann ermäßigt werden, wenn der Nachweis geleistet wird, daß der betr. Zucker im Auslande zu einem so hohen Preise angekauft worden ist, daß der Bezug der vollen Prämie angesichts der neu festgesetzten Höchstpreise unbillig wäre. Der Ertrag der Prämie kommt dem Zuckergeschäft des Bundes zugut. Die Beschlagnahme kann ohne Bezahlung einer Prämie aufgehoben werden, soweit es sich um Zucker handelt, der in Verbindung mit andern Waren in eigenen Fabriken verarbeitet wird, wenn Garantie geboten wird, daß der Zucker keine andere Verwertung findet. Nach Art. 13 darf für die dringendsten Bedürfnisse der Kundschaft der Zucker verkauft bezw. verarbeitet werden.

Nach Art. 5 des BRB 12. Februar 1916 ist das VWDep. zur Beschlagnahme von Petroleum und Benzin befugt, diese Befugnis wurde durch BRB 11. April 1916 auch auf Benzol ausgedehnt.

Am 18. Februar 1916 wurde der erste allgemeine BRB über die Beschlagnahme von Lebensmittelvorräten erlassen. Er ermächtigte das VWDep. Lebensmittelvorräte, die zum Zwecke der Spekulation oder der Ausfuhr ohne vorherige Erwirkung einer Ausfuhrbewilligung aufgekauft wurden, sowie solche Vorräte, die dem Konsum vorenthalten wurden, zu beschlagnahmen.

Diese Ermächtigung wurde durch den BRB vom 10. März 1916 auf Futtermittel und durch den BRB vom 21. März 1916 auf alle anderen Waren ausgedehnt; am 11. April 1916 wurde ein BRB erlassen, der für die weiteren Beschlagnahmen und Enteignungen grundlegend ist. Der Bundesrat äußerte sich im III. Neutr. Bericht[529]) über die Beweggründe, die ihn zu diesen Erlassen veranlaßt haben:

„Durch den systematischen Aufkauf im großen und im kleinen wurden die Preise von Lebensmitteln und andern Bedarfsartikeln erheblich gesteigert. Um diesen Versuchen entgegenzutreten, haben wir am 18. Februar 1916 einen Beschluß über die Beschlagnahme von Lebensmittelvorräten erlassen, der in der Folge durch Beschluß vom 10. März 1916 ergänzt und auch auf Futtermittel anwendbar

---

[529]) S. 73.

erklärt wurde. Bei diesen beiden Beschlüssen handelte es sich um die Beschlagnahme bestimmter Warenquantitäten. Es besteht jedoch auch das Bedürfnis, sich zu vergewissern, welche Mengen gewisser Waren im Lande vorhanden sind und damit die Beschlagnahme zu verbinden, und überdies zeigte sich immer mehr, daß solche Maßregeln nicht nur für Lebensmittel und Futtermittel, sondern für Waren aller Art, namentlich auch für industrielle Rohstoffe und Hilfsstoffe, ferner für Medikamente wünschbar werden können. Infolgedessen erließen wir am 11. April 1916 den Bundesratsbeschluß betreffend die Bestandesaufnahme und die Beschlagnahme von Waren, durch welchen das Politische und das Volkswirtschaftsdepartement zur Bestandesaufnahme und Beschlagnahme, nach Maßgabe einer zwischen diesen beiden Departementen zu treffenden Vereinbarung kompetent sein sollten. Dieser Beschluß gibt insbesondere die Möglichkeit, durch eine Verfügung des Departements, die im Handelsamtsblatt veröffentlicht wird, ohne weiteres eine Bestandesaufnahme durch Meldepflicht und eine Beschlagnahme durchzuführen. Voraussetzung für Bestandesaufnahme und Beschlagnahme ist ein öffentliches Interesse an solchen Maßnahmen."

In der Folge wurden auf Grund des BRB 11. April 1916 zahlreiche Beschlagnahmen und Enteignungen durchgeführt, die hier nicht einzeln behandelt werden können. Es wird genügen, auf gewisse typische Merkmale und auf einzelne wichtige Besonderheiten der Erlasse hinzuweisen. Allgemeine Beschlagnahmen wurden durchgeführt für Getreide, Reis, Kartoffeln, Milch, Butter, Käse, Zuckerrüben, dann für Heu und Stroh, Kleie und Ausmahleten, Ölkuchen, Roßkastanien, Bucheckern, Eicheln, für Kohlen, Altmetalle und Metallabfälle, für Brom und Bromsalze, Glyzerin, Kampfer und Sennesblätter, Soda, Teer, Leinöl, dann für Wolle, Lumpen und endlich für elektrische Generatoren, Motoren und Transformatoren, Schwellenholz und Leitungsstangenmaterial. Zu diesem vielseitigen Katalog von Beschlagnahmen, die sämtlich auf Grund eines BRB oder einer Departementsverfügung durchgeführt wurden, kommen die ungezählten Einzelbeschlagnahmen.

Die allgemeinen Beschlagnahmen nehmen meist von der Beschlagnahme eine gewisse Warenmenge aus, die für die Befriedigung des Haushalts- oder des unmittelbaren Geschäftsbedürfnisses notwendig sind. So bestimmt die VM 31. August 1916 in Art. 2: „Die Verwendung beschlagnahmter Heu- und

Strohvorräte ist den Eigentümern gestattet, soweit dies zur Deckung des laufenden Bedarfes für ihren Viehstand notwendig ist.“ Die VV 23. Dezember 1916 betr. Handel mit Altmetall und Metallabfällen sieht folgende Ausnahmen in der Beschlagnahme vor: a) Vorräte, die sich in industriellen und gewerblichen Betrieben befinden und nachweisbar für eigene Fabrikationszwecke Verwendung finden, b) Vorräte in privaten Haushaltungen, c) Vorräte der eidg. Betriebe und Transportanstalten, insofern diese nicht in den Handel kommen. Ein weiteres Beispiel bietet der BRB 5. Januar 1917 betr. die Beschlagnahme und die Verwendung von Teer, wo in Art. 5 ausgenommen werden: Vorräte im Besitz von Fabrikbetrieben, die zu deren Aufrechterhaltung nötig sind, höchstens für 3 Monate Betriebsdauer. Dann wird im BRB vom 21. August 1917 über die Brotversorgung des Landes durch die Getreideernte des Jahres in Art. 38 von der Beschlagnahme ausgenommen das Brotgetreide, das zur ausschließlichen Selbstversorgung des Produzenten mit Brot, Mehl und Saatgut Verwendung findet. Durch die Rationierungsvorschriften wird das zur Selbstversorgung verwendete Brotgetreide auf ein Maximum festgelegt.

Diese Beispiele ließen sich beliebig vermehren. In den meisten Erlassen sind solche Ausnahmen in der Beschlagnahme vorgesehen. Nach Art. 2 der VV 18. Oktober 1917 betr. die Milchversorgung im Winter 1917/18 kann der Produzent, solange er keine Weisung seitens der kompetenten Organe erhält, die Milch „in bisheriger Weise“ verwerten. Gleich äußert sich Art. 6 der VM betr. Bestandesaufnahme und Beschlagnahme von Waren. Darnach dürfen das beschlagnahmte Industriegetreide und dessen Umwandlungs- und Mahlprodukte „in gewohntem Umfang“ zur Aufrechterhaltung der industriellen und gewerblichen Betriebe verwendet werden. Die Beschlagnahme von wollenen und halbwollenen Lumpen durch VP 1. April 1916 ist nur ausgesprochen, „sofern davon im gleichen Raume mehr als 1000 kg lagern“. Auch die VE 19. Dezember 1919 betr. Beschlagnahme von Reis setzt eine solche untere Grenze fest, wobei beim Grossisten Vorräte unter 10 000 kg netto und beim Detailhändler Vorräte unter 500 kg netto der Beschlagnahme nicht unterliegen. Die VM 28. Januar 1918 betr. Beschlagnahme von Kleie, Ausmahleten und Hartweizen-Futtermehl beschlagnahmt nur die Hälfte der Mühlenvorräte; über die andere Hälfte darf frei verfügt werden.

Bei den Erlassen über die Enteignung der Ware interessiert vor allem die Regelung des Übernahmepreises. Der

BRB vom 21. August 1914 bestimmt darüber in Art. 4: „Die Armee bezahlt für Heu, Stroh, sowie für andere Futter- und Streuemittel laufende Marktpreise." Nach Art. 5 hat der Bundesrat eine Kommission einzusetzen, die, soweit es notwendig erscheint, für einzelne Landesteile mittlere Marktpreise festsetzen wird. Diese Kommission entscheidet bei Streitigkeiten zwischen Armee und Verkäufern endgültig über den Übernahmepreis. In manchen Erlassen wird der Höchstpreis als Übernahmepreis erklärt. Der BRB 12. Februar 1916 stellt auf die Selbstkosten ab: Nach Art. 5 ist das VWDep. berechtigt, im Interesse der gleichmäßigen Versorgung der Bevölkerung und der Industrie, Petrol und Benzin zum Selbstkostenpreis des Inhabers plus 5 % zu erwerben. Die VV 5. September 1918 bestimmt, daß die Kantone die Übernahmepreise für Waldfrüchte festzusetzen hätten; diese Preise hätten zu den vom VWDep. für die Übernahme an den Bahnsammelstellen bewilligten Preisen in richtigem Verhältnis zu stehen, sodaß die Kantone nur einen ihren Auslagen entsprechenden Teil zurückbehielten.

Dann wird etwa auch einmal ein genauer Übernahmepreis angesetzt: So bezahlen gemäß VV 27. August 1918 die Sammelstellen für das kg entschalte Roßkastanien bis zu 10 Rappen. Für die enteigneten Zuckerrüben, die der Zuckerfabrik und Raffinerie Aarberg A.-G. abzuliefern sind, wird nach VE 3. Oktober 1918 ein Preis von Frs. 8.— für 100 kg bei 15 % Zuckergehalt vergütet.

Auf zwei besonders interessante Regelungen der Enteignung sei noch kurz hingewiesen: In der VV 7. Juni 1917 überträgt das VW.-Dep. der Eidg. Anstalt für Schlachtviehversorgung das Enteignungsrecht. Die E.A.S. hat nach Art. 2 bei der Enteignung Rücksichten auf die Erhaltung des Viehstandes und die Verhältnisse der Viehbesitzer zu nehmen und solche Tiere auszuwählen, deren Schlachtung rationell erscheint. Art 6 schreibt für die Entschädigung der enteigneten Tiere die für den Ankauf von Schlachtvieh durch die E.A.S. jeweils festgesetzten Preise und Übernahmsbedingungen vor. Da sich nach Bekanntwerden dieser Verfügung, wohl auch wegen nahrhafteren Futters, die Lage auf dem Großviehmarkt besserte, wurde nach dem VIII. Neutr. Bericht[530]) das Recht der Enteigung nicht in Anspruch genommen. Der X. Neutr. Bericht vom 24. Mai 1918 erwähnt dagegen[531]), daß in Einzelfällen enteignet worden sei: „Der Durchführung der Enteignung stellen sich aber außerordent-

[530]) S. 78.
[531]) S. 83.

liche Schwierigkeiten entgegen, die dadurch noch gesteigert werden, daß die Lokalbehörden öfters jede Mitwirkung aus naheliegenden Gründen einfach verweigern. Es ist deshalb begreiflich, daß von dieser für die Beteiligten oft nicht nur unangenehmen, sondern gefährlichen Zwangsmaßnahme nur dann Gebrauch gemacht wird, wenn alle andern Mittel versagen." Die VE 28. November 1918 betr. Ausgleich zwischen Viehbestand und Futtervorräten und Vermehrung des Auftriebs von Schlachtvieh schreibt jeder Gemeinde vor, mindestens 3 % der über 2 Jahre alten Rinder, Ochsen und Kühe abzuliefern. Diese Maßnahme hatte ein vorübergehend fast zu umfangreiches Schlachtvieh-Angebot zur Folge. Nach dem XII. Neutr. Bericht stiegen infolge der Enteignungen der Eidg. Anstalt für Schlachtviehversorgung die Preise; „die Metzger und Händler wurden zum Teil in ihrer Bewegungsfreiheit stark gehemmt. Unter dem Drucke dieser im Laufe des Monats Januar für einzelne Gegenden unerträglich gewordenen Verhältnisse, stellte die E.A.S. die requisitionsweisen Einkäufe am 8. Februar ein, während laut der Verfügung diese Maßnahme bis 15. Februar 1919 hätte andauern sollen[532])."

Wenn wir die Neutr. Berichte des Bundesrates durchgehen, so finden wir an verschiedenen Stellen Äußerungen über die Einzelbeschlagnahmen, über die man sonst kein gedrucktes Material findet. So schreibt der III. Neutr. Bericht auf S. 74:

> „Das Departement hat bis zur Stunde eine ziemlich große Zahl von Beschlagnahmen durchgeführt und auch nicht unerhebliche Quantitäten von Waren durch Abschätzung erworben. Es ist zuzugeben, daß manche Warenbesitzer dabei nicht unerhebliche Verluste erleiden. Allein dieser Umstand fällt für uns nicht in Betracht, da der Preistreiberei und dem Ankaufen der Lebensmittel ein Ende bereitet werden mußte."

Der IV. Neutr. Bericht erwähnt, daß durch Beschlagnahmen und Enteignungen die Warenspekulation bedeutend zurückgegangen sei[533]); der V. Neutr. Bericht vom 17. November 1916 berichtet, daß die Beschlagnahmen seltener geworden seien[534]), der VIII. Neutr. Bericht vom 10. September 1917 schreibt[535]):

---

[532]) XII. Neutr. Bericht, S. 131.
[533]) S. 39.
[534]) S. 34.
[535]) S. 83.

„Seit dem Inkrafttreten des Bundesratsbeschlusses vom 18. Februar 1916 wurden von uns über 6 Millionen Kilogramm diverser Waren beschlagnahmt. Unsere Bestrebungen in Verbindung mit denjenigen der kantonalen Organe haben eine wesentliche Sanierung der Übelstände herbeigeführt. Die letzten Bestandesaufnahmen, welche wir bezüglich der Vorräte an Lebens- und Genußmitteln in den Lagerhäusern periodisch durchgeführt haben, zeigten, daß sich nur noch ganz unbedeutende Quantitäten dieser Waren in den Händen von Spekulanten befanden."

Im XI. Neutr. Bericht vom 2. Dezember 1918 ist auf S. 133 von Mißständen im Handel mit Seife und andern Waschmitteln die Rede:

„Es hat sich auch in diesen Fällen die Beschlagnahme und Enteignung der Waren, welche zu spekulativen Zwecken eingekauft und eingelagert wurden, als das wirksamste Mittel gegen das unreelle Geschäftsgebaren gewisser Spekulanten erwiesen. Wir haben im Laufe dieser Berichtsperiode 180 000 kg Seife und andere Waschmittel beschlagnahmt. Ein großer Teil hievon ist bereits durch die eidgenössische Schätzungskommission abgeschätzt und von uns dem Konsum zugeführt worden."

Im gleichen Neutr. Bericht wird erklärt, daß die Kohlenbeschlagnahmen von den meisten Betroffenen rückhaltlos als volkswirtschaftlich notwendige Anordnung anerkannt würden[536]), ferner wird darauf hingewiesen, daß durch die VV 18. Oktober 1917 der ungesunde Zwischenhandel mit elektrischen Motoren vollständig ausgeschaltet worden sei[537]).

Der Abbau der Verordnungen über Beschlagnahme und Enteignung ließ nach Friedensschluß im Gegensatz zu vielen andern Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit, nicht lange auf sich warten. Er begann im Frühjahr 1919 und war mit dem Jahre 1920 beendigt.

§ 7.

Die Bedürfnisklausel.

Jede Beschränkung in der Zulassung zu einer privaten Erwerbstätigkeit ist nach Art. 31 BV unstatthaft. Als Ausnahmen sieht die BV die staatlichen Monopole vor. Die einzige weitere Beschränkung

---

[536]) S. 86.
[537]) S. 100.

in der Zulassung, die Bedürfnisklausel im Wirtschaftsgewerbe, findet ihre Begründung in Art. 31 lit. c[538]). Danach können die Kantone die Zahl der Wirtschaften nach Maßgabe des öffentlichen Bedürfnisses beschränken. Die Einführung der Bedürfnisklausel für andere Gewerbe bedürfte einer Revision der Bundesverfassung[539]). Die gewerbepolizeilichen Beschränkungen, die den Kantonen nach Art. 31 lit. e, dem Bunde nach Art. 34ter zustehen, dürfen lediglich die Ausübung eines Gewerbes, nicht aber die Zulassung zum Gewerbe beschränken. Der Bund besitzt demnach kein Recht, für irgend ein Gewerbe die Bedürfnisklausel einzuführen[540]). Durch Art. 34ter sind nur gewerbepolizeiliche Kompetenzen, die früher allein den Kantonen zustanden, auf den Bund übertragen worden. Der Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit, der freie Wettbewerb, ist durch die eidgen. Gewerbegesetzgebung zu beobachten.

Die Auffassung des Bundesrates im XII. Neutr. Bericht[541]) und in seiner Botschaft betr. das Hôtelbauverbot, vom 24. März 1924[542]), auf Grund von Art. 34ter BV könne ein Bges. erlassen werden, das die Bedürfnisklausel im Hôtelgewerbe einführe, ist m. E. unrichtig.

1. Die Bedürfnisklausel im Hôtelgewerbe.

Am 2. November 1915 erließ der Bundesrat auf Grund seiner außerordentlichen Vollmachten eine „Verordnung zum Schutze der Hôtelindustrie gegen die Folgen des Krieges“[543]), die nach den eigenen Aussagen des Bundesrates „den Charakter der Ausnahmegesetzgebung in erhöhtem Maße trägt“[544]). Da der Zusammenbruch der Hôtelunternehmungen der Allgemeinheit großen Schaden bereiten würde, wurde mit dieser Verordnung eine besondere Stundung von Hypothekenzinsen und Amortisationen eingeführt. Der Besitzer eines Hôtels oder eines ausschließlich vom Fremdenverkehr abhängigen gewerblichen Betriebes kann diese Stundung bei der Nachlaßbehörde verlangen, wenn er glaubhaft macht, daß er unverschuldet infolge der Kriegsereignisse mit diesen Leistungen in Rückstand geraten ist und nach dem Kriege voraussichtlich zur Nachbezahlung derselben imstande sein wird.

---

538) Vgl. oben S. 18.
539) BGE 47/I, 141; Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 385.
540) Anders Burckhardt, Kommentar, S. 316.
541) S. 16.
542) BBl. 1924/I, 545 ff.
543) AS 31/361.
544) III. Neutr. Bericht, S. 35.

Uns interessiert der zweite Teil der Verordnung, der die Bedürfnisklausel für das Hôtelgewerbe aufstellt:

„II. Hôtelbauten.

Art. 27. Ohne Bewilligung des Bundesrates dürfen weder neue Hôtels und Fremdenpensionen erstellt, noch bestehende behufs Vermehrung der Bettenzahl baulich erweitert, noch bisher anderen Zwecken dienende Bauten zur gewerbsmäßigen Beherbergung von Fremden verwendet werden.

Der Bundesrat erteilt die Bewilligung, wenn ein Bedürfnis glaubhaft gemacht und der Finanzausweis geleistet ist.

Art. 28. Die Gesuche um Erteilung der in Art. 27 dieser Verordnung vorgesehenen Bewilligung sind der kant. Regierung einzureichen, die sie prüft und mit ihrem Gutachten dem Bundesrat übermittelt.

Der Bundesrat entscheidet endgültig.

Es bleibt jedoch den kantonalen Behörden vorbehalten, den nach Art. 27 dieser Verordnung zugelassenen Betrieb den Beschränkungen zu unterwerfen, welchen er im übrigen nach der Gesetzgebung des Bundes und der Kantone unterliegt.

Art. 29. Wer, ohne im Besitze der bundesrätlichen Bewilligung zu sein, eine der in Art. 27, Abs. 1, dieser Verordnung vorgesehene Handlung ausführt, oder ausführen läßt, wird mit Geldbuße bis zu 20 000 Franken bestraft.

Die Kantone haben die Ausführung von Bauten und den Betrieb von Hôtels oder Fremdenpensionen zu verhindern, wenn der Bau oder der Betrieb der Bestimmung des Art. 27, Abs. 1, dieser Verordnung widerspricht.

III. Übergangs- und Schlußbestimmungen.

Art. 30. Der Bundesrat kann für Neu- und Erweiterungsbauten, die unter Art. 27 dieser Verordnung fallen und bei deren Inkrafttreten schon vorbereitet oder begonnen waren, die Bewilligung auch dann erteilen, wenn ein Bedürfnis nicht vorliegt.

Art. 31. Diese Verordnung tritt am 10. November 1915 in Kraft. Der Bundesrat wird bestimmen, wann ihre Bestimmungen außer Kraft treten.

Während der Geltung der Bestimmungen dieser Verordnung sind die ihnen widersprechenden eidg. und kant. Vorschriften unwirksam."

Die Bedürfnisklausel, die mit diesen Bestimmungen für das Hôtelgewerbe aufgestellt wird, widerspricht der Handels- und Gewerbefreiheit des Art. 31 BV. Auf Grund der außerordentlichen Vollmachten änderte der Bundesrat durch einfache Rechtsverordnung Verfassungs- und Gesetzesrecht ab.

Zum ersten Mal wurden vom Bunde protektionistische Maßnahmen zu Gunsten eines einzelnen Gewerbestandes getroffen. Durch den Krieg war das Hôtelgewerbe in eine böse Lage gekommen. Beispielsweise waren von 100 Betten 1913 durchschnittlich 30 belegt, 1915 nur noch 18,6; der Anteil der Schweizer an den Hôtelbesuchen stieg von 20,5 % im Jahre 1913 auf 55,4 im Jahre 1916[545]). Gegenüber 1913 war der Frequenzausfall 1914 etwa 40 %, 1915 etwa 70 %[546]).

Schon zu Beginn des Jahres 1915 richtete der Schweiz. Hôtelierverein verschiedene Eingaben an das Justizdepartement, wonach eine authentische Interpretation von Art. 805 ZGB gefordert wurde, zur Ermöglichung einer gesonderten Verpfändung des Hôtelmobiliars und die Einführung des „Warrant hôtelier" nach französischem Vorbild angeregt wurde[547]). Diesen weitgehenden Forderungen wurde nicht entsprochen, dagegen wurde vom Justizdepartement eine Experten-Kommission gebildet, aus deren Verhandlungen die Verordnung vom 2. November 1915 hervorging. Zuerst war ein allgemeines Hôtel-Bauverbot vorgesehen gewesen, die Eingaben des Schweiz. Gewerbevereins und kantonaler Gewerbeverbände führten zur Einführung der milderen Bedürfnisklausel.

Grundsätzlichen Bedenken diesen protektionistischen Maßnahmen gegenüber hatte sich auch der Bundesrat nicht verschlossen. Namentlich aus Gewerbe- und Arbeiterkreisen wurden Stimmen laut, die einen Schutz auch für andere Erwerbstätigkeiten forderten, oder die Aufhebung des Bauverbotes verlangten, da dieses die von der Bautätigkeit abhängigen Gewerbe schädige. Die bundesrätliche Auffassung, wonach kein Gewerbe von den Kriegsfolgen so schwer getroffen worden sei, wie das Hôtelgewerbe, für das demnach eine besondere Hilfe angebracht sei, wurde nicht allgemein anerkannt.

Mit der Verordnung vom 2. November 1915 wurde der Zweck, eine schädliche Konkurrenzierung auszuschalten, nicht voll erreicht.

---

545) Sieveking, a. a. O., S. 62.

546) Kellenberger, E., in: Jahrb. f. Nat. oek. u. Stat. 1916, S. 537.

547) III. Neutr. Bericht, S. 35.

Bestehende Hôtelunternehmen, die die Krisis nicht durchhalten konnten, waren billig zu erwerben; damit konnte den anderen Hôtelinhabern, die infolge aufgelaufenen Kapitalzinsen mit hohen Betriebskosten rechnen mußten, erfolgreiche Konkurrenz gemacht werden[548]).

Die Zulassung zum Beherbergungsgewerbe war vor dem Kriege rechtlich unbeschränkt. Tatsächlich allerdings bestand keine völlige Freiheit in der Zulassung. Das Hôtelgewerbe ist mit dem Wirtschaftsgewerbe untrennbar verbunden; der Bedürfnisnachweis beim Wirtschaftsgewerbe traf daher mittelbar das Beherbergungsgewerbe. Bestand ein Bedürfnis nach Beherbergung, so mußte die Polizeibewilligung zur Ausübung des Hôtelgewerbes erteilt werden, auch wenn kein Bedürfnis nach einer Wirtschaft vorlag[549]). Diese Beeinträchtigung der Handels- und Gewerbefreiheit war immer nur gegen das Wirtschaftsgewerbe gerichtet. Der Behörde mußte das Recht zugestanden werden, festzustellen, ob ein Bedürfnis nach Beherbergung vorliege, weil erst auf Grund dieser Feststellung entschieden werden konnte, ob für den Wirtschaftsbetrieb die Bedürfnisfrage aufzuwerfen sei oder nicht. Gegen das Beherbergungsgewerbe war dieses Recht der Behörde nicht gerichtet.

Anders die bundesrätliche Verordnung. Hier wurde das Beherbergungsgewerbe vom Bedürfnisnachweis abhängig gemacht. Vor dem Erlaß dieser Verordnung mußte eine Bewilligung zum Betrieb eines Hôtels sicher dann erteilt werden, wenn nach einer Wirtschaft ein Bedürfnis vorlag. Der Bundesrat konnte auf Grund seiner Verordnung eine Bewilligung zum Betrieb eines Hotelunternehmens auch dann verweigern, wenn nach einer Wirtschaft, nicht aber nach Beherbergung ein Bedürfnis vorlag. Umgekehrt konnte der Kanton eine Wirtschaftsbewilligung nicht verweigern, wenn der Bundesrat ein Bedürfnis nach Beherbergung anerkannt hatte, da in diesem Falle die Bedürfnisfrage für das Wirtschaftsgewerbe nicht mehr aufgeworfen werden konnte.

Dem Bedürfnisnachweis unterliegen nach Art. 27 „neue Hôtels und Fremdenpensionen". Darunter sind zu verstehen Unternehmungen, die gewerbsmäßig Fremde beherbergen. Bäder, Sanatorien, Kliniken fallen nicht unter das Bauverbot, wenn sie nur Kranke aufnehmen, wohl aber wenn sie auch andere Gäste beher-

---

[548]) Ragaz-Pfeiffer, F., Das Hôtelbauverbot und seine Rückwirkungen auf Handwerk, Handel und Gewerbe, Bern 1918, S. 17.

[549]) Burckhardt, Kommentar, S. 279. Vgl. oben S. 19.

bergen und so die Hôtelindustrie konkurrenzieren[550]). Erziehungsinstitute fallen nicht unter den Begriff „Hôtelgewerbe"[551]) ebenso nicht Ferienheime, die nur Mitgliedern eines Verbandes zugänglich sind[552]), da solche Heime den bestehenden Hôtelunternehmen keine Konkurrenz machen. Nicht als Fremdenpension zu betrachten ist die etagenweise Vermietung eines Hauses, wobei der Charakter des Privathauses gewahrt bleibt[553]). Dagegen ist ein alkoholfreies Gasthaus[554]), ein Hôtel garni, ein Gebirgshospiz[554a]) dem Bauverbot unterstellt.

Analog der Abgrenzung, die in Bezug auf die kant. Bedürfnisklausel zwischen Wirtschaftsgewerbe und Beherbergungsgewerbe gemacht wird, ist auch das dem Bauverbot unterliegende Hôtelunternehmen von der Wirtschaft zu trennen. Die Unterscheidung ist wieder nicht durch das Merkmal gegeben, ob das Wirtschafts- oder das Beherbergungsgewerbe überwiege, wie Jaeger in seinem Kommentar zur Verordnung S. 9/10 meint; das Überwiegen der einen oder der andern Erwerbstätigkeit kann ja im Voraus nicht festgestellt werden. Zweck des Bauverbots ist, die bestehende Hôtelindustrie vor Konkurrenzunternehmen zu schützen. Konkurrenz wird aber auch durch Wirtschaften gemacht, die nebenbei Gäste beherbergen. Art. 27 der Verordnung muß dahin ausgelegt werden, daß auch Beherbergung von Gästen in Verbindung mit einem Wirtschaftsbetrieb, der den Hauptzweck der Erwerbstätigkeit bildet, dem Verbot unterliegt. Dadurch wird das Wirtschaftsgewerbe nicht beschränkt, da die Wirtschaft immer selbständig betrieben werden kann, während umgekehrt das Beherbergungsgewerbe in der Regel nur in Verbindung mit einem Wirtschaftsbetrieb ausgeübt werden kann. Der Bundesrat hat die Verordnung in diesem Sinne ausgelegt, dadurch, daß er Gesuche von Wirtschaften, die nebenbei Gäste beherbergen wollten, in Behandlung zog, während er auf Gesuche für Bauten und Erweiterungen, die dem Hôtelbauverbot nicht unterlagen, nicht eintrat unter der Begründung, daß sie einer Bewilligung durch den Bundesrat nicht

---

550) Bundesrätlicher Entscheid vom 6. März 1916 (XVIII. Neutr. Bericht, S. 4); anders Jaeger C., Kommentar zur Verordnung des Bundesrates betr. Schutz der Hôtelindustrie gegen Folgen des Krieges, Zürich 1915, S. 11.

551) Vgl. XVII. Neutr. Bericht, S. 4.

552) Vgl. XIII. Neutr. Bericht, S. 12.

553) Vgl. X. Neutr. Bericht, S. 15.

554) Vgl. XVIII. Neutr. Bericht, S. 4.

554a) BBl. 1924/I/553.

bedürften[555]). So wurde die Bewilligung 1917 dem Inhaber eines Restaurants in Zinal erteilt, der einige Zimmer zur Unterbringung von Arbeitern verwenden wollte[556]) und 1918 wurde in Ayer einer Wirtschaft ein Beherbergungsrecht für vier Betten bewilligt.

Die Umgrenzung des Begriffes Hôtelgewerbe, wie sie der Verordnung zu Grunde liegt, ergibt sich aus dem Zweck des Bauverbots. Die kantonale Bedürfnisklausel will den Schäden des Alkohols steuern, das Hôtelbauverbot dagegen will den bestehenden Hôtelunternehmen eine Art Monopol verschaffen, das dadurch gerechtfertigt wird, daß es nicht nur im Interesse eines einzelnen Berufsstandes, sondern im allgemeinen Interesse gebracht sei.

Nur neue Hôtels und Fremdenpensionen bedürfen des Bedürfnisnachweises. Die Zahl der bestehenden Unternehmen kann nicht nach dem Bedürfnis beschränkt werden. Vom Standpunkt der Handels- und Gewerbefreiheit aus schränkt also das Hôtelbauverbot den Erwerbstätigen ungleich mehr ein, als die kantonale Bedürfnisklausel das Wirtschaftsgewerbe. Bei der Wirtschaftsbedürfnisklausel ist rechtlich, wenn auch nicht tatsächlich, die Rechtsgleichheit dadurch gewahrt, daß ebensowohl der Besitzer einer bestehenden Wirtschaft, als auch der Erwerbstätige, der eine Wirtschaft eröffnen will, infolge mangelnden Bedürfnisses am Weiterbetrieb resp. am Eröffnen seiner Wirtschaft gehindert werden kann. Die Verordnung vom 2. November 1915 beeinträchtigt die Handels- und Gewerbefreiheit viel empfindlicher, da die Bedürfnisklausel nur für neu zu errichtende Unternehmen gilt. Der Bewilligung des Bundes unterstehen die vom 10. November 1915 an neu erstellten oder erweiterten Gebäude.

Ist eine eidgen. Bewilligung zur Errichtung oder Erweiterung eines Hôtelunternehmens erteilt worden, so kann die Bedürfnisfrage vom Bundesrat nicht wieder aufgeworfen werden, wenn der Besitzer des Unternehmens wechselt. Die bundesrätliche Bewilligung ist zeitlich unbeschränkt; eine einmal erteilte Bewilligung kann nicht mehr entzogen werden. Das ergibt sich aus dem Wortlaut des Art. 27, der die Bewilligung verlangt für den Bau und die Errichtung von Hôtelunternehmen und die Umwandlung von Bauten zu Hôtelunternehmen, nicht aber für die Ausübung des Beherbergungsgewerbes. Eine solche Bewilligung kann nicht zeitlich beschränkt werden; ist der Bau oder die Umwandlung des Baues einmal bewilligt und aus-

---

[555]) V. Neutr. Bericht, S. 14; XI. Neutr. Bericht, S. 25.

[556]) VIII. Neutr. Bericht, S. 17.

geführt, so ist ein Zustand eingetreten, für den es keiner Bewilligung mehr bedarf, da sich die Bewilligung nur auf zukünftige Bauten und Umänderungen bezieht.

Nach Art. 28 Abs. 2 bleibt das bewilligte Hôtelunternehmen immer noch den kantonalen Beschränkungen unterworfen. Das will heißen, daß die Ausübung des Gewerbes den polizeilichen Beschränkungen unterworfen bleibt[557]). Aus Art. 28 Abs. 2 darf aber nicht geschlossen werden, daß es dem Kanton zustände ein bewilligtes Hôtelunternehmen zu verbieten unter Hinweis darauf, daß kein Bedürfnis für eine Wirtschaft bestände. Wie S. 19 und S. 176 dargelegt wurde, muß einem Gasthaus das Wirtschaftspatent dann erteilt werden, wenn für die Beherbergung ein Bedürfnis besteht. Mit der bundesrätlichen Bewilligung ist das Bedürfnis festgestellt; diese Feststellung ist für die Kantone maßgebend.

Dagegen kann der Kanton einem Hôtelunternehmen das Wirtschaftspatent wohl dann entziehen, wenn er nach Ablauf dieses Patentes seine Erneuerung unter der Begründung abweist, das seiner Zeit vom Bundesrat festgestellte Bedürfnis nach Beherbergung liege nun nicht mehr vor, deshalb könne der Kanton die Frage nach dem Bedürfnis des Wirtschaftsbetriebes in diesem Hôtelunternehmen aufwerfen, diese Frage bejahen oder verneinen.

Art. 27 der Verordnung fordert eine Bewilligung des Bundesrates für die Eröffnung eines neuen und für die Ausdehnung eines bestehenden Hôtelbetriebes, insofern durch diese Vergrößerung die Bettenzahl vermehrt wird; die Feststellung der Bettenzahl bei Inkrafttreten der Verordnung wird nicht immer leicht sein[558]). Die Verlegung eines Hôtelbetriebes in ein anderes Haus ohne Vermehrung der Bettenzahl ist nicht an eine Bewilligung gebunden[559]), ebenso nicht der Wiederaufbau eines abgebrannten[560]) oder zum Abbruch bestimmten[561]) Hôtels unter Beibehaltung der früheren Bettenzahl. Eine Bewilligung wird freilich dann nötig, wenn das Hôtel jahrelang infolge mangelnden Bedürfnisses nicht mehr aufgebaut wird oder wenn ein Hôtel aus diesem Grunde jahrelang geschlossen bleibt. In diesen beiden Fällen wird eine Bewilligung erforderlich.

---

557) Jaeger, Kommentar, S. 115; vgl. einen bundesrätlichen Entscheid im XIII. Neutr. Bericht, S. 12.

558) Jaeger, Kommentar, S. 111.

559) XVIII. Neutr. Bericht, S. 4.

560) XVII. Neutr. Bericht, S. 4.

561) XII. Neutr. Bericht, S. 15.

Bauten, die bisher anderen Zwecken dienten, dürfen nur mit bundesrätlicher Bewilligung zur gewerbsmäßigen Beherbergung von Fremden verwendet werden. Unter „Bauten" ist „jede bauliche Einrichtung" zu verstehen, also auch einzelne Zimmer, die ein Hôtel z. B. in einem Privatgebäude zur Beherbergung von Fremden verwendet[562]).

Das Bedürfnis zum Hôtelbetrieb muß vom Bewerber glaubhaft gemacht werden. Ob das Bedürfnis wirklich vorliegt, entscheidet der Bundesrat nach dem in Art. 28 geforderten Gutachten der Kantonsregierung, das wieder auf den Bericht der Lokalbehörden abstellt.

Die Bewilligung wird vom Bundesrat erst erteilt, „wenn der Finanzausweis geleistet ist". Diese Vorschrift im 2. Absatz des Art. 27 greift wieder besonders tief in die freie Konkurrenz ein, da sachliche Mittel zur Ausübung eines Berufes verlangt werden. Dadurch wird die Rechtsgleichheit verletzt, indem der über größere Mittel verfügende Erwerbstätige bevorzugt wird. Diese Verletzung ist besonders kraß, da mit der Vorschrift des Finanzausweises bezweckt wird, nur finanzkräftige Erwerbstätige zum Hôtelgewerbe zuzulassen. Was unter „Finanzausweis" zu verstehen ist, ist nicht leicht zu sagen. Jedenfalls müssen nicht alle Mittel schon bereit stehen; es wird genügen, wenn die nötigen Kredite in Aussicht sind[563]).

Nach Art. 30 kann der Bundesrat für Neu- und Erweiterungsbauten, die vor dem Inkrafttreten der Verordnung vorbereitet oder begonnen waren, eine Bewilligung erteilen, auch wenn kein Bedürfnis vorliegt. Unter „Beginn" ist der Baubeginn zu verstehen; was unter „Vorbereitung" zu verstehen ist, ist sehr zweifelhaft, jedenfalls gehört dazu, daß dem Bauherrn durch das Bauverbot ein erheblicher wirtschaftlicher Schaden zugefügt würde[564]).

Vom November 1915 bis Ende 1923 hatte der Bundesrat 98 Bewilligungsgesuche zu behandeln. Auf 85 Gesucher wurde eingetreten; 63 wurden bewilligt und 14 abgelehnt; 8 Gesuche waren Ende 1923 noch hängig[565]). In der Zahl der Gesuche in den ver-

---

562) Jaeger, Kommentar, S. 111.

563) Jaeger, Kommentar, 113.

564) Jaeger, Kommentar, 117.

565) Diese Zahlen sind zusammengestellt nach den Angaben des Bundesrates in seinen Neutralitätsberichten. Die Botschaft des Bundesrats vom 24. März 1924 (BBl. 1924/I, 547) spricht nur von 88 Gesuchen.

schiedenen Jahren spiegelt sich das Abflauen und Wiederzunehmen des Fremdenverkehrs. Im ersten Jahre der Verordnung wurden noch 16 Gesuche an den Bundesrat gerichtet. In den Krisenjahren 1917 bis 1920 gingen dem Bundesrat durchschnittlich 5½ Gesuche pro Jahr ein. Seit dem Sommer 1921 nimmt die Zahl der Gesuche zu; in 2½ Jahren, bis Ende 1923 wurden dem Bundesrat 60 Gesuche eingereicht, 31 allein vom Mai 1923 bis Ende des Jahres.

Die Verordnung vom 2. November 1915 wurde am 18. Dezember 1920 aufgehoben und ersetzt durch die „Verordnung vom 18. Dezember 1920 betreffend die Nachlaßstundung, das Pfandnachlaßverfahren für Hôtelgrundstücke und das Hôtelbauverbot[566]). Diese Verordnung, die die Bestimmungen über die Bedürfnisklausel im Hôtelgewerbe in Art. 50—52 unverändert übernahm, läuft am 31. Dezember 1925 ab. Der Bundesrat wünscht, daß diese Bedürfnisklausel in die ordentliche Gesetzgebung übergeführt werde. In seinem Entwurf eines „Bundesgesetzes betr. die Errichtung und Erweiterung von Gasthöfen[567])" wird die Bedürfnisklausel der Notverordnung mit verschiedenen Abänderungen übernommen. Es ist nun nicht mehr von „Hôtels und Fremdenpensionen" die Rede, sondern von „Gasthöfen". Unter „Gasthof" ist zu verstehen „jedes zur gewerbsmäßigen Beherbergung von Gästen bestimmte Gebäude, mit Einschluß der Fremdenpensionen". Die behördliche Bewilligung, die nur notwendig ist bei „dauernder" Beherbergung, wird nun von den Kantonen erteilt. Der „Finanzausweis" ist nicht mehr erforderlich. Das Gesetz wird bis Ende 1932 befristet, um so der Erhöhung des Verkehrswertes der Gasthöfe infolge der Monopolstellung entgegenzuwirken[568]). Es sei noch einmal daran erinnert, daß dieses Bundesgesetz nicht gestützt auf Art. 34ter. BV, sondern nur auf Grund einer Verfassungsrevision in die ordentliche Gesetzgebung übergeführt werden kann[568a]).

Im Anschluß an die Besprechung der Bedürfnisklausel mag

---

[566]) AS 36/847.

[567]) Botschaft zum Entwurf des Bges. betr. die Errichtung und Erweiterung von Gasthöfen; BBl. 1924/I/560.

[568]) Botschaft, BBl. 1924/I/550.

[568a]) Anm. während des Drucks: Dieses Gesetz ist inzwischen — am 1. Oktober 1924 — durch die Bvers. mit geringem Mehr angenommen worden. Einmal mehr ist aus Zweckmäßigkeitsgründen der klare Wille der Verfassung mißachtet worden.

kurz auf die Sanierungsaktion des Bundes für die Hotellerie hingewiesen werden. Am 23. März 1917 wurde im Nationalrat eine Motion Michel erheblich erklärt, die den Bundesrat einlud, die Frage zu prüfen, ob nicht unter Mitwirkung des Bundes wirtschaftliche Maßnahmen zum Schutze des Hôtelgewerbes zu treffen seien[569]). Der Schweizerische Hôtelierverein richtete am 26. November 1918 eine Eingabe an den Bundesrat, worin auf die Notwendigkeit finanzieller Hilfe durch Gründung einer Hôtelhilfskasse hingewiesen wurde; diese Hilfskasse wurde ebenso durch eine Motion von Nationalrat Michel in der Junisession 1919 angeregt[570]). Auf den Antrag des VWDep. beschloß der Bundesrat am 15. September 1919 eine Expertenkommission einzusetzen, wobei er als Diskussionsgrundlage verschiedene Punkte aufstellte. So wurde unter anderem gewünscht, daß das Verbot neuer Hôtelbauten aufrecht erhalten werde. Der Schweizerische Hôtelierverein schlug der Kommission ein Hôtelbauverbot bis Ende 1929 vor[571]). Aus den Verhandlungen der Expertenkommission und Beratungen des VWDep. mit Vertretern der Banken und des Hôteliervereins ging ein Entwurf zu einer Hôteltreuhandgesellschaft hervor, die mit einem Aktienkapital von Fr. 5 Millionen gegründet werden sollte, wovon der Bund die Hälfte übernimmt. Die Gesellschaft wurde am 12. September 1921 konstituiert[572]). Sie bezweckt, unter Ausschluß jeder Erwerbsabsicht, die Sanierung des Hôtelgewerbes durch Rat und Tat, durch Gewährung von verzinslichen oder unverzinslichen Darlehen und eventl. Beiträgen à fonds perdu. Die Bundesversammlung hatte am 16. April 1921 die Beteiligung beschlossen[573]); am 30. Juni 1922 wurde der Treuhandgesellschaft vom Bunde eine Subvention von Fr. 5 Millionen zugesprochen[574]); eine weitere Subvention von Fr. 3 Millionen wurde vom Bundesrat der Bundesversammlung in einer Botschaft vom 25. April 1924 empfohlen[575]).

---

569) BBl. 1918/I/320.

570) Botschaft des BR. in der Bundesversammlung betr. die Beteiligung des Bundes bei Errichtung einer Schweiz. Hotel-Treuhandgesellschaft, vom 20. September 1920: BBl. 1920/IV/350.

571) BBl. 1920/IV/351.

572) BBl. 1922/I/560.

573) AS 37/309.

574) AS 38/440.

575) BBl. 1924/I/725.

2. Die Bedürfnisklausel für den Handel mit Lebensmitteln und notwendigen Bedarfsartikeln.

Weniger wichtig als die Bedürfnisklausel im Hôtelgewerbe waren die Klauseln, wonach für verschiedene Handelszweige die vorgeschriebene Bewilligung nur erteilt wurde, wenn ein Bedürfnis nach dem betr. Handel vorlag. Für die Handels- und Gewerbefreiheit sind diese Bedürfnisklauseln, die heute sämtlich dahingefallen sind, von derselben Tragweite, wie die Bedürfnisklausel im Hôtelgewerbe. Sie fanden weniger Beachtung, weil sie nur einen kleinen Teil eines größeren Komplexes von Beschränkungen der Handelstätigkeit ausmachten. Hier seien sie nur kurz aufgezählt, da sie für unsere Frage nichts Neues ergeben und die einzelnen Bewilligungen schon oben betrachtet worden sind.

Der BRB vom 13. September 1916 betr. die Kartoffelversorgung des Landes[576]) schrieb für den Kartoffelhandel Bewilligungen vor, die von der Eidg. Zentralstelle für Kartoffelversorgung „nach Maßgabe des Bedürfnisses" erteilt werden.

Am 6. Oktober 1916 wurde für den Handel mit Heu und Stroh eine Bewilligung gefordert[577]), die zufolge Art. 7 ebenso „nach Maßgabe des Bedürfnisses" zuerkannt wird.

Unterm gleichen Datum machte der BRB betr. Obstversorgung des Landes[578]) in wörtlich gleicher Klausel die Obsthandelsbewilligung vom Bedürfnis abhängig.

Der BRB 28. November 1916 betr. den Handel mit Häuten und Fellen[579]) und die VV 28. Dezember 1916 betr. den Handel mit rohen Pelzfellen[580]) stellten gleichfalls die Bedürfnisklausel auf.

Im BRB 22. Dezember 1917 betr. Förderung und Überwachung der Herstellung und des Vertriebes von Düngemitteln, Futtermitteln und andern Hilfsstoffen der Landwirtschaft und deren Nebengewerbe[581]) werden Produktions- und Handelsbewilligungen vorgeschrieben, die „nur erteilt werden sollen, wenn für die betreffenden Erzeugnisse ein Bedürfnis nachgewiesen ist".

---

[576]) AS 32/341.
[577]) AS 32/405.
[578]) AS 32/402.
[579]) AS 32/501.
[580]) AS 32/650.
[581]) AS 33/1069.

Die VV 5. April 1918 enthält für den Handel mit Obstwein und Most die Bedürfnisklausel[582]).

Während diese Vorschriften keine näheren Anhaltspunkte dafür bieten, wann ein Bedürfnis anzunehmen sei, gibt die VV 20. Februar 1918 betr. Vorschriften über den Butterhandel[583]) genaue Weisungen: „Die Zahl der Bewilligungen ist so zu bemessen, daß auf je 1000 Einwohner in der Regel nicht mehr als eine Kleinverkaufsstelle kommt. Ladengeschäfte, welche vor 1. August 1914 ausschließlich oder vorwiegend Butter, Milch, Käse, Eier und ähnliche Lebensmittel führten, sollen vorab berücksichtigt werden". Die Bewilligungspflicht wurde in der VE 12. April 1920, betr. die Versorgung des Landes mit Milch und Milcherzeugnissen[584]) aufgehoben, dafür wurde festgesetzt, daß das eidg. Milchamt solchen neuen Verkaufsstellen, die keinem Bedürfnis entsprechen, die Warenzufuhr sperren kann: „Art. 14. Der gewerbsmäßige Handel mit Käse und Butter bleibt in der Regel auf jene Betriebsstellen beschränkt, welche unter den bisherigen eidgen. Vorschriften eine Warenzuteilung erhielten. Das eidg. Milchamt kann in den Fällen wo die Errichtung neuer Verkaufsstellen offenbar keinem Bedürfnis entspricht oder auch wenn keine genügenden Einrichtungen vorhanden sind, die Warenzuteilung an solche Betriebe verbieten".

Diese Verfügung wurde erst auf den 1. Mai 1922 aufgehoben, während der Bedürfniszwang bei den übrigen angeführten Erlassen mit der Bewilligungspflicht zumeist schon im Jahre 1919 aufgehoben worden war.

§ 8

Höchstpreise.

Die Teuerung, die dem Kriegsausbruch folgte, weckte bald den Ruf nach staatlicher Preisregelung. Mit den Höchstpreisen will der Staat das gestörte Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage wiederherstellen. Durch spekulative Ausschreitungen, aber auch durch natürliche Erscheinungen, die begründet waren in der verminderten Einfuhr bei gewaltig gesteigertem Angebot gingen die Marktpreise nach Kriegsausbruch derart in die Höhe, daß der weniger bemittelten Bevölkerung der Erwerb der Ware sehr erschwert wurde.

---

582) AS 34/411.
583) AS 34/300.
584) AS 36/220.

Die Höchstpreise sollten diesen Kreisen ermöglichen, die Ware ohne Überforderung und ohne zu große Opfer zu erstehen. Vorab ist der Höchstpreis gerichtet gegen die aus den Kriegsverhältnissen heraus geborene Spekulation; den Preistreibereien soll der Riegel geschoben, unnötige und schädliche Zwischenglieder des Handels sollen ausgeschaltet werden[585]).

Für die heutige, unter der Handels- und Gewerbefreiheit groß gewordene Generation waren staatliche Höchstpreise völlig neu. Sie lassen sich aber bis in die Antike zurückverfolgen. Dann sind durch das ganze Mittelalter hindurch bis in die Neuzeit (1793 in Frankreich) zünftlerische Preistaxen bekannt gewesen.

Im Weltkrieg wurde dieses berühmte Hilfsmittel im Kampfe gegen die Teuerung überall wieder hervorgenommen. Der Bund sah in der ersten Zeit nach Kriegsausbruch vom Erlaß von Höchstpreisen ab, da einheitliche Höchstpreise für einzelne Gegenden gewisse Härten mit sich gebracht hätten. In seinem ersten Neutralitätsbericht erklärt der Bundesrat[586]): „Es hat sich nicht als praktisch herausgestellt, daß der Bund für das ganze Land verbindliche Preise für die einzelnen Nahrungsmittel und unentbehrlichen Bedarfsgegenstände festsetzte. Dagegen haben wir den Kantonen das Recht der Preisbegrenzung eingeräumt, soweit sich ein Bedürfnis dafür geltend macht." Die Verordnung des Bundesrats vom 10. August 1914 gegen die Verteuerung von Nahrungsmitteln und andern unentbehrlichen Bedarfsgegenständen[587]) ermächtigte in der Tat die Kantone zur Festsetzung von Höchstpreisen. Im letzten Absatz des Art. 2 dieser Verordnung behält sich der Bundesrat vor, für den Verkauf einzelner Nahrungsmittel den Preis für das gesamte Gebiet der Eidgenossenschaft zu begrenzen.

Die Mehrzahl der Kantone verzichtete darauf, von diesem Recht Gebrauch zu machen. Basel, Thurgau und andere setzten Höchstpreise fest, Bern, Luzern, Tessin, Waadt und Solothurn statteten die Gemeinden mit dem Recht zum Erlaß von Höchstpreisen aus, behielten sich aber ein Prüfungsrecht der Ansätze vor[588]). Namentlich für Milch, Brot, Obst und Gemüse wurden Höchstpreise erlassen.

Von der Ansicht, daß der Bund zweckmäßigerweise keine Höchst-

---

585) Vergl. Schär, Umgestaltung und Neuorient. des Handels etc., S. 14.

586) S. 15.

587) AS 30/376.

588) Pflüger P., Maßnahmen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden gegen die durch den Krieg bewirkten Notstände, Bern 1915.

preise erlassen solle, kam der Bundesrat bald ab. Durch einheitliche Höchstpreise für die ganze Schweiz werden die Marktpreise der einzelnen Gegenden ausgeglichen, wodurch die Versorgung der einzelnen Landesteile gleichmäßiger wird; wucherische Forderungen der Produzenten, für die die Wucherverordnungen nicht galten, konnten so besser bekämpft werden[589]). Bei der Festsetzung seiner Höchstpreise nahm der Bundesrat auf die bestehenden kantonalen Höchstpreise Rücksicht.

Die ersten Höchstpreise die der Bund festsetzte, waren solche für Leder. Im Winter 1914/15 erlebte die Schweizerische Gerberei eine gewaltige Hochkonjunktur; gegenüber den hohen Lederpreisen waren die Häute- und Fellpreise kaum merklich gestiegen[590]). Im neuen Vertrag zwischen der H.L.G. und dem Schweizerischen Gerberverein vom 17. Februar 1915 wurden die Häute- und Fellpreise erhöht. Trotz etwas vermehrter Ledereinfuhr kündigten schon vor der Erhöhung der Häutepreise die Gerber eine starke Erhöhung der Lederpreise an; als Grund der Preissteigerung wurde die Hausse auf dem Gerbstoffmarkt angegeben[591]). Die Nachfrage nach Leder, besonders zur Deckung des Armeebedarfs war sehr groß, die Preise stiegen derart, daß der Bund den Plan faßte, Lederhöchstpreise aufzustellen. Nach Verhandlungen mit den Gerbern wurde eine Einigung dahin erzielt, daß die Lederpreise weiter erhöht und als Höchstpreise festgesetzt werden sollten. Am 26. März 1915 wurde der BRB über die Sicherung der Lederversorgung des Landes und die Festsetzung von Höchstpreisen für Leder erlassen[592]). Durch diesen Beschluß wird die Handels- und Gewerbefreiheit in verschiedener Hinsicht beeinträchtigt. Hier ist nur auf die Höchstpreise näher einzutreten.

Art. 4 des BRB lautet:

> „Das VWDep. wird ermächtigt, auf Grund von Vorschlägen der beteiligten Kreise und unter Bekanntgabe an den Bundesrat im öffentlichen Interesse Höchstpreise und Verkaufsbedingungen für Leder festzusetzen, sowie Vorschriften über die Herstellung besonderer Ledersorten aufzustellen und die Gerbereien und Lederhändler zur Abgabe der Ware zu verpflichten.

---

[589]) Dies war nach Michel, Diss., S. 96, der wichtigste Grund zum Erlaß von Höchstpreisen.

[590]) S. Zahner, Diss., S. 23.

[591]) Zahner, Diss., S. 27.

[592]) AS 31/83.

Art. 5. Wer den Bestimmungen dieses BRB oder den vom VWDep. aufgestellten Vorschriften über Preise und Lieferungsbedingungen von Häuten, Fellen und Leder entgegenhandelt, wird mit Buße von Fr. 50.— bis Fr. 1000.— und in besonders schweren Fällen mit Gefängnis bis auf einen Monat bestraft. Die Erledigung der Straffälle steht den Militärgerichten zu."

Nach Art. 4 soll demnach die Festsetzung von Höchstpreisen auf Grund von Vorschlägen der beteiligten Kreise und im öffentlichen Interesse erfolgen. Mit dieser Bestimmung soll die willkürliche Preisansetzung vermieden werden. Grundlage der Höchstpreise sollen die Anträge der Interessenten sein. Diese Vorschläge hat das VWDep. unter Erwägungen, die das Allgemeinwohl bezwecken, auf einen Höchstpreis zusammenzubringen. Im Art. 5 wird das Strafmaß für die Überschreitung der Höchstpreise festgesetzt. Eine als Beilage II dem BRB 26. März 1915 angeschlossene VV vom gleichen Tag enthält die Höchstpreise in vier Gruppen, für Bodenleder, Sattlerleder, braunes und gewichstes Kalbleder und Sportleder. Innert dieser Gruppen werden die Preise nach Sorten unterschieden, und für jede Sorte Engros-Preise der Färbereien und Detailpreise des Handels festgesetzt. Der Ingreß der Verordnung weist darauf hin, daß die Vorschläge der Interessenten für die Höchstpreise grundlegend waren: „Das Schweizerische VWDep., auf Grund der Ergebnisse von Verhandlungen der beteiligten Kreise (Häute- und Fellieferanten, Gerberei, Sattlerei, Schuhfabrikation, Lederhandel, Armeekriegskommissär, kriegstechnische Abteilung des Schweiz. MDep.) und gestützt auf den BRB vom 26. März 1915 verfügt, etc."

Im Anschluß an die Höchstpreise werden verschiedene Bedingungen aufgestellt, die von Gerbereien und Lederhändlern beobachtet werden müssen. Die Höchstpreise betreffen folgende Vorschriften: „1. die festgesetzten Preise sind Höchstpreise für erstklassige Leder." Zahner[593]) schreibt hiezu: „Es war vorauszusehen, daß diese Bedingung nur solange eingehalten werden würde, als in der Folge keiner der bei der Festsetzung der Höchstpreise in Rechnung gestellten Faktoren eine erhebliche Veränderung erfahren würde. Sobald aber durch eine Erhöhung eines Preisfaktors der vorgesehene Gewinn auf erstklassigem Leder verringert würde, mußte mit dem Bestreben der Gerber gerechnet werden, sich auf irgend eine Weise schadlos zu halten, sei es durch den Verkauf minderwertiger Leder-

[593]) Diss., S. 31.

sorten zum Preise für erstklassige Leder, oder durch Lieferung zu den erhöhten Detailpreisen unter möglichster Umgehung der Engroslieferungen, oder durch die direkte Höchstpreisüberschreitung, oder durch Zurückhaltung im Lederverkauf überhaupt. Tatsächlich traten diese Bestrebungen der Gerber in der Folge dann auf, wenn durch irgendwelche Veränderungen der Lage ihre Gewinnmarge eine Verkleinerung erfuhr. Die Behörden waren aber jeweils so klug, die Innehaltung dieser Bestimmungen nicht erzwingen zu wollen, sondern paßten die Lederpreise den neuen Verhältnissen an, oder versuchten auf andere Weise die frühere Lage wieder herzustellen."

Unter 4 wurde folgende Bedingung aufgestellt: „Der Eidgenossenschaft werden bei Lederbezügen für den Armeebedarf Vorzugspreise gewährt." Für Lieferungen an den Bund war der Höchstpreis demnach um eine unbestimmte Summe niedriger angesetzt.

Punkt 6 bestimmt: „Lederhändler sind berechtigt, im Detailhandel auf den festgesetzten Engrospreisen der vorstehenden Rubrik I bis 15 % zuzuschlagen, wobei sich die unter Rubrik II angeführten Höchstpreise für den Detailhandel ergeben. Bei Zahlung innert 30 Tagen sind den Abnehmern auf diesen Detailpreisen mindestens 2 % Skonto zu gewähren.

Mit diesem Zuschlag von 15 % zu den Engrospreisen mußte die Vermittlertätigkeit des Handels ihr Auskommen finden, da erfahrungsgemäß die Höchstpreise zu Mindestpreisen werden. Es zeigt sich hier deutlich die Tragweite des staatlichen Eingriffs in die freie Konkurrenz. Mit der Verkleinerung dieser Spanne zwischen Engros- und Detailpreis hat es der Staat in der Hand, einen Zwischenhandel, den er als nicht im öffentlichen Interesse liegend ansieht, zu erdrücken. Die Vorschrift, daß innert 30 Tagen 2 % Skonto gewährt werden müssen, ist bezeichnend dafür, in wie starkem Maße der Staat die Preisbildung beherrschte.

Da die Festsetzung von Höchstpreisen für Schuhe verschiedenen Schwierigkeiten begegnete, sah man davon ab, bestimmte dagegen im Punkt 8, daß die Preise für Schuhe und andere Lederartikel höchstens um den Betrag der gestiegenen Lederpreise und ev. anderer Gestehungskosten erhöht werden dürften. Die Schuhfabriken wurden einer Kontrolle durch das VWDep. unterstellt. Diese Vorschrift kommt dem später zu behandelnden Wucherverbot nahe, da ein Gewinn festgesetzt wird, der nicht überschritten werden darf. Die Handels- und Gewerbefreiheit wird freilich stärker eingeschränkt, da nicht ein „üblicher Geschäftsgewinn" zur Grundlage genommen wird, sondern der gerade zur Zeit des Inkrafttretens

der Verfügung erzielte Gewinn zukünftig maßgebend sein soll. Da die vorgesehene Kontrolle nicht durchgeführt wurde, blieb die Vorschrift illusorisch.

Mit der staatlichen Preisbegrenzung war der Ledermarkt nicht stabilisiert worden. Die Preissteigerungen für Gerbstoffe veranlaßten die Gerber schon bald zu der Erklärung, daß sie bei diesen Höchstpreisen ihr Auskommen nicht fänden[594]). Die Lederhändler hinwiederum beklagten sich darüber, daß die Gerber ihr Leder zu Detailhöchstpreisen verkauften. Um eine Erhöhung der Höchstpreise zu erwirken, traten die Gerber mit der Häute- und Fellieferantengenossenschaft in Verhandlungen ein. Auf Grund dieser Besprechungen kam unter dem Vorsitz des Vorstehers der Abteilung für Landwirtschaft des VWDep. eine Konferenz zu Stande, in der die Notwendigkeit der Erhöhung der Ansätze geltend gemacht wurde. Auf Grund der Kalkulationen der Interessenten wurden am 30. August 1915 neue Höchstpreise erlassen, die der Verteuerung des Gerbstoffpreises Rechnung trugen.

Die Geschichte der ersten Höchstpreisfestsetzung und Abänderung wurde hier absichtlich etwas weiter ausgeführt, da sie das typische Bild der Wirksamkeit von Höchstpreisen ergibt. Die geringsten Verteuerungen der Produktion äußern sich sogleich in Rufen nach Abänderung der Höchstpreise. Die Fesseln, die der Wirtschaft mit den Höchstpreisen angelegt werden, sind derart drückend, daß sich ihrer der Betroffene bei jeder Gelegenheit zu erwehren versucht. Es würde viel zu weit führen, hier die Geschichte sämtlicher Höchstpreiserlasse zu schreiben. Es sei daher nur noch ein weiteres Beispiel geschildert, der erste Höchstpreiserlaß des Bundes für Lebensmittel; nachher wird allgemein auf die Beschränkungen von Art. 31 BV durch die Höchstpreise eingetreten.

Zu den Höchstpreisen für Leder erließ der Bund im Jahre 1915 noch Höchstpreise für wichtige Lebensmittel, so am 27. November für Butter und Käse und für Zucker.

Das Jahr 1914 war sehr milchreich, sodaß die Herstellung von haltbaren Milchprodukten, wie Kondensmilch, Käse und eingekochte Butter begünstigt worden war, und den Bauern noch im Sommer 1915 empfohlen werden konnte, den Milchüberschuß zur Viehaufzucht zu verwenden. Aber schon im Herbst 1917 fand es der Bundesrat für nötig (BRB 9. November 1915), „die Möglichkeit zu schaffen, dort, wo eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Milch zu an-

---

[594]) Zahner, Diss., S. 33.

gemessenem Preise nicht erreicht werden kann, in einzelnen Betrieben die Verarbeitung der Milch zeitweilig oder dauernd einzustellen und die so freigewordene Milch dem Konsum zuzuführen, ebenso gegenüber Fabriken, die Milch verarbeiten, an die Bewilligung zur Ausfuhr die zur Sicherung der Inlandsversorgung mit Milch nötigen Bedingungen zu knüpfen[595])." Das VWDep. wurde zu diesen Maßnahmen ermächtigt. Es verpflichtete die Genossenschaften und die Kondensmilchfabriken, täglich 100 000 Liter Milch zu liefern, die sonst zu Kondensmilch oder Käse verarbeitet worden wären[596]). Ferner erließ der Bundesrat am 27. November 1915 Höchstpreise für Butter und Käse[597]), um einen zu großen Entzug von Konsummilch zu verhindern.

Art. 1 des BRB betr. Verkauf von Butter und Käse bestimmte: „Für Butter, Käse und Schabzieger (Kräuterkäse) werden Höchstpreise festgesetzt, die beim Verkaufe nicht überschritten werden dürfen. Vorbehalten bleibt die Festsetzung der Preise für den durch die G.S.K. auszuführenden Käse und die Ausfuhr von Schabzieger. Art. 6 enthält die Strafbestimmungen für die Übertretung der Höchstpreise: Buße von 25 bis 5000 Fr. oder Gefängnis bis zu einem Monat; die Strafen können verbunden werden. Strafbar werden im Großhandel Verkäufer und Käufer, im Kleinhandel nur der Verkäufer. Die Verfolgung und Beurteilung der Übertretungen liegt den Kantonen ob.

Beilage I zum BRB enthält die Höchstpreise für Butter. Nach der Qualität werden 3 Preise unterschieden und für Großhandel und Kleinhandel verschiedene Höchstpreise angesetzt. Die Großhandelspreise gelten für den Produzenten franko Abgangsstation geliefert. Wiederverkäufer dürfen für Butter, die sie zu den Großhandelshöchstpreisen gekauft haben, 10 Rappen pro kg dazuschlagen. Für das Formen der Butter und besondere Verpackung der einzelnen Stücke bis zu 1 kg dürfen Produzenten und Händler 20 Rappen pro kg mehr verlangen. Zu den Kleinhandelspreisen dürfen die Kantone für Städte und städtische Verhältnisse sowie für Kurorte, Zuschläge bis zu 20 Rappen pro kg bewilligen.

In Beilage II sind die Käsehöchstpreise nach 10 Sorten bezw. Qualitäten unterschieden und die Schabziegerhöchstpreise enthalten. Die Preise für den Verkauf in ganzen Laiben verstehen sich ab

---

595) II. Neutr. Bericht, S. 7.
596) Sieveking, a. a. O., S. 49.
597) AS 31/414.

Lager des Lieferanten, bezw. ab nächster Poststelle oder Eisenbahnstation. Für Verpackung dürfen die Selbstkosten berechnet werden. Die Preise für den Verkauf im Ausschnitt (Detailladenpreis) sind in den Verkaufsstellen bei der betr. Käsesorte anzugeben. Jede Sorte hat eine Aufschrift mit Angabe der Sorte, Qualität und des Preises pro kg zu tragen. Zum Schluß wird in der Beilage eine Definition von Fett- und Halbfettkäse gegeben.

Am gleichen Tag, an dem Höchstpreise für Butter und Käse erlassen worden waren, am 27. November 1915, setzte der Bundesrat auch Höchstpreise für Zucker fest, um der Preissteigerung infolge der Zuckerknappheit entgegenzuwirken.

Die erwähnten Maßnahmen waren die einzigen Höchstpreisfestsetzungen im Jahre 1915. In den Jahren 1916, 1917 und 1918 wurde das Land mit einer Fülle eidgen. Höchstpreisvorschriften bedacht. Die am Schluß des Paragraphen folgende Aufzählung sämtlicher Höchstpreiserlasse des Bundes unterscheidet 36 Warengruppen. Für alle nur denkbaren Rohstoffe, Nahrungsmittel und andere Bedarfsartikel wurden Höchstpreise aufgestellt.

Formell und materiell weichen die einzelnen Erlasse in verschiedenen Punkten voneinander ab. Inhaltlich ist ihnen im wesentlichen nur gemeinsam die Aufstellung eines Höchstpreises für eine bestimmte Menge einer genau bezeichneten Ware.

Um eine Umgehung seiner Vorschriften unmöglich zu machen, umschrieb der Bundesrat in seiner Verordnung in der Regel die Tragweite des Höchstpreises. Ein Beispiel einer ausführlichen Umschreibung bietet Art. 8 der VM 28. März 1918 betr. Höchstpreise für Monopolwaren und deren Mahl- und Umwandlungsprodukte:

> „Sämtliche festgesetzten Preise sind absolute Höchstpreise und dürfen durch keinerlei Nebenverrechnung von Spesen oder dergleichen überschritten werden.
>
> Die Preise verstehen sich bei Barzahlung der Ware bei Anlaß der Zuteilung oder der Lieferung. Bei Zahlungsstundung ist die Verrechnung von Zinsen vom Tage der Lieferung bis zum Tage der Zahlung gestattet. Bei zum voraus abgemachter Zahlungsstundung auf einen bestimmten Termin dürfen die Zinsen nicht zu den Höchstpreisen zugeschlagen werden, sondern sie sind auf der Faktura besonders zu verrechnen."

Ähnlich umschreibt schon Art. 3 des BRB vom 8. August 1916 über Höchstpreise für Getreide, Futterartikel, Reis,

Zucker und deren Mahl- und Umwandlungsprodukte den Maximalpreis. Art. 4 dieses Beschlusses will noch weitere Mißverständnisse ausschließen:

> „Die Höchstpreise sind für Waren ausländischer und inländischer Herkunft gültig, ohne Rücksicht darauf, ob sie vom Bunde oder aus privater Hand erworben worden sind. Für Paketware darf kein Zuschlag erhoben werden."

Die festgesetzten Preise sind einmal „absolute Höchstpreise". D. h. sie dürfen nicht durch Zuschlag von Spesen, von Rabattsätzen, die wieder vergütet werden sollen, durch mehrmalige Handänderung der Ware etc. erhöht werden. Diese Vorschrift des absoluten Höchstpreises findet sich in zahlreichen Erlassen. Sie will die Umgehung des Höchstpreises unmöglich machen.

Was einmal das Verbot des Spesenzuschlags anbetrifft, so ist hier zu bemerken, daß in Bezug auf die Frachtspesen das Verbot nicht klar wäre, da sich beim Übergang der Ware vom Verkäufer zum Käufer die Grenze, von der an der Käufer die Spesen zu tragen hätte, nicht ersehen läßt. In vielen Höchstpreisverordnungen wird daher diese Grenze ausdrücklich gezogen, und zwar nicht einheitlich, sondern in den einzelnen Erlassen verschieden, je nach den Usanzen des jeweiligen Gewerbes. Die häufigste Ordnung ist die, daß im Höchstpreis inbegriffen sind die Transportspesen bis zum Domizil des Käufers im Umkreis von 4 oder 5 km oder bis zur nächsten Bahnstation. Die Beilage zum oben zitierten BRB 8. August 1916 bestimmt, daß die Spesen im Höchstpreise inbegriffen sind, Frachtspesen ab Mühle oder Magazin fallen zu Lasten des Käufers. Bei sackweisem Verkauf unter 100 kg bis 25 kg sind in den Höchstpreisen die Frachtspesen bis zur Bahnstation oder bis ins Haus in einer Entfernung von höchstens 4 km eingeschlossen. Die VM 6. Oktober 1916 betr. Höchstpreise für Heu und Stroh schließt im Höchstpreis die Zuführung zum Domizil des Käufers im Umkreis von 5 km oder zur Abgangsstation ein. Für direkte Fuhren von Papierholz zur Fabrik darf nach der VI 18. Oktober 1916 betr. die Versorgung der Papier- und Papierstoffabriken mit Papierholz zum Höchstpreise ein den Mehrkosten der Zufuhr entsprechender Zuschlag erhoben werden, wenn die Fabrik weiter als die nächste Bahnstation entfernt ist. Dieser Zuschlag darf Fr. 1.— pro Ster nicht überschreiten. Hier wird also der Spesenzuschlag maximal begrenzt. In den meisten Erlassen, die einen Frachtspesenzuschlag gestatten, wird bestimmt, daß er die Selbstkosten nicht überschreiten

dürfe. Der BRB 25. März 1916 betr. die Versorgung des Landes mit Milch und Milcherzeugnissen verbietet dem Produzenten, durch Überzahlen von Fuhren die Käsepreise zu erhöhen. Die Regelung der Spesenzuschläge im Kohlenhandel, die auf dessen Besonderheiten weitgehendste Rücksicht nimmt, weicht am meisten vom vorherrschenden Schema ab. Die VP 7. März 1917 betr. Höchstpreise für den Verkauf von Kohlen und Bestimmungen über den Verkehr mit fossilen Brennstoffen stellt 4 Höchstpreisgruppen auf: Für den Kauf ab Zeche, ab Mannheim, franko Basel und franko Schaffhausen. Für die übrigen Orte dürfen auf diesen Höchstpreisen die zusätzlichen Transportkosten hinzugerechnet werden. Bei Lieferung ab Inlandlager darf der Händler Lager- und andere Spesen hinzurechnen; die Selbstkosten dürfen dabei nicht überschritten werden. Art. 3 der VV 17. September 1917 betr. Höchstpreise für den Verkauf von Kohle bestimmt: „Die Höchstpreise erhöhen sich ohne weiteres um den Betrag allfälliger Frachterhöhungen, die nach Erlaß dieser Verfügung eintreten sollten."

Die Unkosten für Verpackung der Ware sind bei etlichen Höchstpreisen inbegriffen, bei andern dürfen über den Höchstpreis hinaus die Selbstkosten für Verpackung angerechnet werden.

Im Zusammenhang mit der Erklärung, daß die festgesetzten Preise absolute Höchstpreise seien, geht der Gesetzgeber sogar so weit, die Zahlungsbedingungen zu regeln, um die Umgehung des Höchstpreises auszuschließen. So werden in der VV 9. Februar 1917 betr. Höchstpreise im Verkehr mit Eisen und Stahl folgende Zahlungsbedingungen aufgestellt: „30 Tage mit 1½ % Skonto; 3 Monate netto Kasse." Häufig ist das Verbot, zum Höchstpreis einen Zuschlag zu erheben, der später in der Form eines Rabattes rückvergütet wird.

Vom Standpunkt der Handels- und Gewerbefreiheit aus sind besonders interessant Bestimmungen, wie wir sie in der VM 6. Oktober 1916 betr. Höchstpreise für Heu und Stroh finden: „Diese Handelshöchstpreise sind absolute und dürfen durch den Kettenhandel keinerlei Steigerung erfahren." In der VM 17. Juli 1917 wird der Ausdruck „Kettenhandel" durch „mehrmalige Handänderung der Waren" ersetzt und erweitert. Während die VP 7. März 1917 zu den Kohlenhöchstpreisen erklärt: „In diesen Preisen ist ohne Rücksicht auf die Zahl der dabei beteiligten Handelsfirmen der Händlergewinn inbegriffen", gestattet die VV 16. September 1918 betr. Höchstpreise für Weißkraut überhaupt nur einen einmaligen Zwi-

schenhandel: „Der Zuschlag von Fr. 1.— (Zuschlag zum Produzentenhöchstpreis pro 100 kg) darf nur einmal gemacht werden. Mehr als einmaliger Wiederverkauf der Ware im Großhandel ist nur mit Zustimmung der eidgen. Zentralstelle gestattet." Die VV 17. September 1918 betr. Höchstpreise für Möhren und Kohlrüben enthält nur noch den ersten Satz. Hier zeigt sich völlig klar der für die Entscheidung der Frage, ob die Handels- und Gewerbefreiheit durch die Höchstpreiserlasse beeinträchtigt werde, maßgebende Zweck des Höchstpreises: Die Ausschaltung von Handelsgliedern, die der Staat für unnütz oder schädlich hält.

Ein besonders eigenartiger Höchstpreiserlaß ist der BRB 25. März 1915, der der Käseunion das Einkaufsmonopol verleiht. Um zu verhindern, daß die Einkaufspreise der Käseunion durch freie Firmen überboten würden, werden Höchstpreise für den Einkauf der seit dem 1. November 1915 hergestellten Käse und den Verkauf von Milch durch Käserei- und Milchverwertungsgenossenschaften festgesetzt. Diese Höchstpreise sind nicht allgemein gültig: Das VW.-Dep. wird in Art. 17 ermächtigt, zu den Höchstpreisen Zuschläge zu gestatten für die Ware von Produzenten, die Verpflichtungen für die Sicherung der Milchversorgung übernommen haben. Hier werden unter weitgehender Einengung der Handels- und Gewerbefreiheit einer privaten Organisation, dem Zentralverband Schweizerischer Milchproduzenten, höhere Maximalpreise erlaubt. Die Rechtsgleichheit wurde durch die Privilegierung, die den Zusammenschluß mächtig förderte[598]), beeinträchtigt.

Der in obigen Ausführungen umschriebene Höchstpreis wird meist in einer festen Summe, zu der die Ware verkauft oder aber angekauft werden darf, angegeben. In einzelnen Erlassen werden nur die Produzenten- und Großhandelshöchstpreise und ev. noch die Migroshandels-Höchstpreise in einer genauen Summe festgesetzt. Für den Migros- und Detailhandel resp. für den Detailhandel allein werden dann zum Höchstpreis Zuschläge erlaubt, die in Prozenten oder in einer festen Summe bestimmt werden. So erklärt beispielsweise die VV 2. Juni 1916, daß für den Verkauf von Benzin in Quantitäten unter 5 Liter zu den Migroshöchstpreisen höchstens 35 % zugeschlagen werden dürfen. Die VV 16. September 1918 betr. Höchstpreise für Weißkraut gestattet dem Wiederverkäufer zu den Produzentenhöchstpreisen einen Zuschlag von höchstens Fr. 1.— per 100 kg. Zu den Produzentenhöchstpreisen für Garne

[598]) Vgl. Hofer, Diss., S. 84.

und Zwirne darf nach der VV 7. Januar 1918 der Händler höchstens 5 % zuschlagen.

Die Höchstpreisfestsetzung kann theoretisch nur dann den vom Staate beabsichtigten Erfolg haben, wenn für alle Stufen des Zirkulationsweges Höchstpreise vorgeschrieben werden. Gegen diese Regel verstieß der Bundesrat in seinen ersten Höchstpreisverordnungen mehrfach. So wurden am 18. Februar 1916 nur für die Fabrikanten von Teigwaren Höchstpreisvorschriften erlassen; erst im BRB 8. August 1916 wurde auch für den Groß- und Kleinhandel der Preis maximal begrenzt. Der Preis beim Verkauf von Benzin in Quantitäten unter 5 Liter konnte sich bis zum 2. Juni 1916 nach den wirtschaftlichen Gesetzen bilden, nachdem für den Handel mit größeren Quantitäten schon durch VV 12. Februar 1916 der Preis nach oben begrenzt worden war. Einen Übergang zur Höchstpreisansetzung für alle Stufen des Weges vom Produzenten zum Konsumenten finden wir in der VM 19. Februar 1916: Der Kleinverkäufer und Wiederverkäufer darf für Mahlprodukte (Vollmehl, Kleie und Mastmehl) bei Abgabe von Quantitäten unter 100 kg zu den Höchstpreisen des Großhandels einen „angemessenen Preiszuschlag" erheben. Der vage Begriff des „angemessenen Preises" entspricht wohl ziemlich dem Preis, bei dem ein „üblicher Geschäftsgewinn" im Sinne des Wucherstrafrechtes erzielt wird[599]). Derselbe Begriff findet sich in der VV 2. August 1918 betr. Höchstpreise für Schweizerischen Bienenhonig. Es werden hier Detailhöchstpreise festgesetzt. Dann bestimmt Art. 2: „Die Engros-Abgabe durch die Produzenten an Detaillisten und Fabrikanten hat unter diesem Detailhöchstpreis zu erfolgen, sodaß den einkaufsberechtigten Kleinverkaufsstellen die Deckung ihrer Spesen und ein angemessener Geschäftsgewinn möglich bleibt." Endlich schreibt Art. 6 Ziffer 2 der VV 6. Februar 1919 betr. Höchstpreise für Häute, Felle und Leder vor: „In der Herstellung von Leder und im Handel mit Leder dürfen keine Gewinne gemacht werden, welche die üblichen und den Verhältnissen angemessenen Geschäftsgewinne übersteigen."

Schwierig ist die Höchstpreisfestsetzung bei Waren, die in verschiedener Qualität hergestellt werden können. Falls sich die verschiedenen Qualitäten begrifflich festhalten lassen, wird das Bestreben des Gesetzgebers sein, für jede Qualität gesondert Höchstpreise aufzustellen. Die Differenzierung des Höchstpreises ist notwendig, damit der Produzent nicht geringere Waren herzustellen

---

[599]) unten, S. 232.

versucht ist. Bei gewissen Waren wird es dem Gesetzgeber schwierig oder unmöglich, den Preis nach Qualität abzustufen. In der VM 5. Februar 1917 betr. Höchstpreise für Reis und Zucker und deren Mahl- und Umwandlungsprodukte werden Höchstpreise für Reisfuttermehl festgesetzt und nach der Qualität folgende Preisabstufungen gemacht: „Diese Höchstpreise verstehen sich für Ware mit 20 % Protein- und Fettgehalt (nach Schweizer Analyse). Für jedes Prozent mehr oder weniger Gehalt werden die Gros- und Migroshöchstpreise für je 100 kg um 50 Rappen erhöht oder herabgesetzt. Für je 2 % mehr oder weniger Gehalt verändert sich der Detailpreis entsprechend um 1 Rappen für das kg.“ Nach Art. 2 der VV 18. August 1917 betr. Höchspreise für Butter darf der Höchstpreis nur für frische Butter berechnet werden, für andere Butter 20 Rappen pro kg niedriger. Dann muß nach Art. 1 der VV 28. März 1918 betr. Höchstpreise für Schlachtvieh und Fleisch von Großvieh des Rindergeschlechts, für Tiere nicht I. Qualität ein entsprechend niedrigerer Preis gefordert und bezahlt werden. Endlich ein letztes Beispiel: Die VI 14. Dezember 1918 stellt Höchstpreise für Brennholz auf; für „Normalwellen“ werden Höchstpreise festgesetzt und dazu bestimmt, daß für Wellen von geringerer als der definierten Normalqualität Abzüge nach bisher üblichen Preisunterschieden zu machen seien.

Als der Bundesrat am 10. August 1914 den Kantonen das Recht der Preisbegrenzung einräumte, tat er dies in der Meinung, daß es infolge der oft von Ort zu Ort verschiedenen Marktverhältnisse kaum möglich wäre, für das ganze Land einheitliche Höchstpreise zu erlassen. Später schienen dem Bundesrat die Vorteile einer einheitlichen Preisfestsetzung über die Nachteile zu überwiegen. Um den besonderen Verhältnissen einzelner Gegenden doch noch gerecht zu werden, wurde in vielen Fällen die Festsetzung der Detailhöchstpreise den Kantonen überlassen. Aber auch da, wo der Bund die Höchstpreise für sämtliche Stufen des Zirkulationsweges festsetzte, wurde in einzelnen Erlassen besonderen Marktverhältnissen Rechnung getragen. Einmal gestattet der Bundesrat unter besonderen Verhältnissen einen genau begrenzten Zuschlag zum Höchstpreis, wie in der VV 24. April 1917 betr. die Milchpreise: „Für Mulchen, die auch in normalen Zeiten infolge großen Ortsverkaufes oder anderer besonderer Verhältnisse höhere Milchpreise erzielen, darf zum Höchstpreis ein Zuschlag ausbedungen werden. Übersteigt dieser Zuschlag ¼ Rappen für 1 kg Milch, so ist die Genehmigung der Abteilung für Landwirtschaft einzuholen.“

Ein anderes Mal sah der Bund selbst die Heraufsetzung des Höchstpreises für gewisse Gebiete vor, wie in der VV 18. August 1917 betr. Höchstpreise für Butter: „Für Gegenden, welche vorwiegend auf Butterzufuhr aus andern Gegenden bezw. Kantonen angewiesen sind, sowie bei schwierigen Transportverhältnissen, kann die eidgen. Zentralstelle den Höchstpreis bis 20 Rappen pro kg heraufsetzen."

In diesen zwei Fällen wird der Produzent resp. Händler direkt vom Bunde ermächtigt, vom Höchstpreis abzuweichen. Viel häufiger sehen die Höchstpreisverordnungen einen bestimmten Rahmen vor, in dem den Kantonen das Recht zusteht, für gewisse Verhältnisse Abweichungen vom Höchstpreise zu bewilligen. In der VM 6. Oktober 1916 betr. Höchstpreise für Heu und Stroh werden in Art. 2 die Kantone ermächtigt, den Höchstpreis bis auf Fr. 1.— pro 100 kg herabzusetzen. Die Kantone Uri, Schwyz, Unterwalden, Appenzell, Graubünden und Tessin dürfen den Höchstpreis bis zu Fr. 2.— per 100 kg erhöhen, ebenso die Kantone Wallis für das Oberwallis von Brig an und für die Seitentäler des Unterwallis, Bern für das Oberland, St. Gallen für das Oberland und das Toggenburg. Die VM 17. Juli 1917 hat diese Ermächtigung der Kantone zu Abweichungen vom Heu- und Strohhöchstpreis ausgebaut. Nicht mehr in bestimmten Kantonen und Teilen von Kantonen, sondern allgemein im Alpengebiet dürfen die Höchstpreise hinaufgesetzt werden:

„Art. 2. Die kantonalen Regierungen werden ermächtigt, die festgesetzten Höchstpreise für das Gebiet ihrer Kantone oder nur für einzelne Gebietsteile um höchstens Fr. 1.— pro 100 kg herabzusetzen.

Art. 3. Für das im Gebiet der Alpen geerntete Heu können die Kantone die Höchstpreise unter Vorbehalt unserer Genehmigung um höchstens Fr. 2.— pro 100 kg erhöhen. Die erhöhten Preise haben aber nur Gültigkeit für den Verkehr mit diesem Heu innerhalb des Alpengebietes; sie fallen dahin, wenn das Heu nach auswärts verkauft wird.

Art. 4. Erfordert die Heuversorgung einzelner Gebietsteile die Zufuhr von Heu aus weit entfernten Gebietsteilen, sodaß infolge der Bahnfrachten die konzessionierten Händler für den Migros- und Detailverkauf die Rechnung nicht finden können, so sind die kantonalen Regierungen ermächtigt, die Migros- und Detailverkaufspreise entsprechend zu erhöhen."

Die übrigen Ermächtigungen der Kantone zu Ausnahmen vom Höchstpreis sind allgemein gehalten und nicht auf besonders umschriebene Landesteile, Kantone oder Kantonsteile zugeschnitten. Eine Grenze, bis zu der die Kantone nach unten oder oben vom Maximalpreis abweichen dürfen, wird vom Bunde festgesetzt. Ein ausführliches Beispiel bietet in Art. 2 die VV 15. Juli 1916, die Höchstpreise für Frühkartoffeln vorschreibt:

> „Kantons- und Gemeindebehörden sind ermächtigt, a) die Preise für alte Kartoffeln zu erniedrigen; b) die Preise für Frühkartoffeln je nach den örtlichen Verhältnissen bis zu 5 Rappen pro kg herabzusetzen oder insbesondere im Hinblick auf große Transportkosten, einen Zuschlag bis auf Fr. —.05 zu erlauben; c) für eingeführte neue Kartoffeln, wenn diese nachgewiesenermaßen teurer als die Höchstpreise zu stehen kommen, die in Art. 1 festgesetzten Preise zu erhöhen."

Zur Herabsetzung des Preisansatzes wurden die kantonalen Behörden ferner ermächtigt bei den Höchstpreisen für Torf, zur Erhöhung bei den Maximalpreisen für Petroleum, für Schlachtkälber und Kalbfleisch und zur Erhöhung und Erniedrigung bei den Höchstpreisen für Weißkraut, Sauerkraut und Sauerrüben, Kirschen und Reis.

Was das Verhältnis der Höchstpreise zur Handels- und Gewerbefreiheit betrifft, so äußerte sich der Bundesrat darüber zuerst im Kreisschreiben des Justiz- und Polizeidepartements zur Wucherverordnung vom 10. August 1914[600]: „Durch den Art. 2 der Verordnung werden die Kantone, oder, mit Ermächtigung der Kantone, die Bezirks- und Gemeindebehörden aufgefordert, soweit sich ein Bedürfnis geltend macht, bestimmte Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind, einer übermäßigen Preiserhöhung entgegenzutreten. Der Bundesrat erklärt damit, daß er diese Anordnungen, wenigstens während der Geltungsdauer der Verordnung[601]), nicht für unvereinbar mit der durch die BV garantierten Handels- und Gewerbefreiheit hält." Die Wendung „wenigstens während der Geltungsdauer der Verordnung" will wohl besagen, daß die Festsetzung von Höchstpreisen deshalb die Handels- und Gewerbefreiheit nicht verletze, weil sich der Staat in einer Notlage befinde[602]) Im II. Neutr. Bericht wird die Verfassungswidrigkeit gewisser wirtschaftlicher Maßnahmen, u. a. auch der

---

[600]) BBl. 1914/IV/42.

[601]) Von uns gesperrt.

[602]) Vgl. Michel, Diss., S. 14.

Höchstpreise, ausdrücklich zugegeben[603]): „Alle diese Beschlüsse bedeuten Eingriffe in die verfassungsmäßig gewährleistete Handels- und Gewerbefreiheit, deren Tragweite wir nicht im geringsten verkennen. Aber sie sind notwendig, sollen die Bedingungen für die Beschaffung der nötigen Bedarfsartikel auch in Zukunft erträgliche sein." Die staatliche Festsetzung eines Maximalpreises ist einer der einschneidendsten Eingriffe in die freie Konkurrenz. Der Staat maßt sich damit das Recht an, die Zahl der den Zirkulationsweg vom Produzenten zum Konsumenten vermittelnden Handelsglieder zu bestimmen. Die volkswirtschaftlichen Folgen des freien Wettbewerbs will der Staat bekämpfen. Wohl wird zur Grundlage des Höchstpreises ein auf Grund der Angaben der betroffenen Kreise erlangter Marktpreis zu einem bestimmten Zeitpunkt genommen. Da aber der Marktpreis besonders bei im Inland produzierten Bedarfsgegenständen lokal oder regional sehr abweicht, da die Produktionskosten vielleicht von Ort zu Ort wechseln, ist es unmöglich einen Höchstpreis festzulegen, der nicht zahlreiche Interessen der betroffenen Kreise verletzte. Der Staat scheute auch vor einer Beeinträchtigung verfassungsmäßiger Rechte nicht zurück, da er dies als im Interesse der Allgemeinheit unumgänglich notwendig erachtete. Seine Sozialfürsorgetätigkeit ist gegen den freien Wettbewerb gerichtet. Die Spannung zwischen Ankaufspreis und Verkaufspreis, d. h. der Geschäftsgewinn, wird maximal begrenzt. Diese Höchstpreisbegrenzung könnte vielleicht den Charakter einer gewerbepolizeilichen Beschränkung in der Ausübung der Erwerbstätigkeit tragen, dann nämlich, wenn ein ungerechtfertigter Gewinn, ein Gewinn, durch den der Käufer übervorteilt, ausgebeutet worden wäre, verboten würde[604]). Die Beschränkung der freien Konkurrenz ist in diesem Falle nicht beabsichtigt; die Polizeiverfügung darf nur dann den freien Wettbewerb beeinträchtigen, wenn der polizeiliche Zweck nicht anders erreicht werden kann. So wird z. B. die Zulässigkeit von Maximaltaxen im Kutschergewerbe, die den Fremden vor Ausbeutung schützen wollen, anerkannt[605]). Sehen wir nun die Höchstpreise von dieser Seite an, so ergibt sich klar und eindeutig, daß diesen polizeilichen Erwägungen nicht Rechnung getragen wird. Bei den Höchstpreisen wird keineswegs darauf abgestellt, ob der

---

[603]) S. 8.

[604]) Vgl. Burckhardt, Kommentar, S. 261; Bertheau, Diss., S. 114 betrachtet Preistaxen überhaupt als unzulässig.

[605]) Salis II, S. 697.

Gewinn des Erwerbstätigen ein solcher sei, durch den der Käufer übervorteilt werde. Ein Maximalpreis wird starr festgesetzt ohne Rücksicht darauf, ob nicht im einzelnen Fall ein höherer Preis im Interesse des Erwerbstätigen und gleichzeitig im allgemeinen Interesse gerechtfertigt wäre, oder ob nicht schon ein niederer Preis einer Übervorteilung des Publikums gleichkäme. Im Unterschied zwischen Details- und Großhandelspreis wird gleichzeitig der Handelsgewinn maximal begrenzt. Dadurch wird bewußt der freie Wettbewerb beeinträchtigt. Nicht ein Wuchergewinn, ein Gewinn, der den üblichen Geschäftsgewinn übersteigt wird getroffen, sondern ein zahlenmäßig begrenzter Höchstgewinn ohne Rücksichtnahme auf Einkaufspreis und Spesen der einzelnen geschäftlichen Transaktion wird angesetzt.

Der Staat will mit diesem Eingriff Folgen des freien Wettbewerbs — die freie Preisbildung — bekämpfen. Daß dieser Eingriff in die Preisbildung den freien Wettbewerb beeinträchtigt, hat neuerdings das Bundesgericht indirekt festgestellt. In einem Entscheid, wonach Art. 31 BV nicht verletzt werde durch eine staatliche Vorschrift, daß die Preise der Standmetzger unter denen der Ladenmetzger zu bleiben hätten[606]), wird ausgeführt: „Die genannte Anordnung erscheint deshalb vor Art. 31 BV als zulässig, weil eine solche relative Preisfestsetzung hier nicht den Zweck hat, die Preisbildung dem freien Spiel der Konkurrenz zu entziehen, etc." Verfolgt der Staat diesen Zweck, so wird die Handels- und Gewerbefreiheit des Art. 31 BV auch dann beeinträchtigt, wenn der Gesetzgeber nur im öffentlichen Interesse gehandelt hat. Der Zweck, den der Bund mit seinen Höchstpreisen verfolgte, war sicherlich die Förderung des Allgemeinwohls. Bei der Frage, ob ein kriegswirtschaftlicher Erlaß die Handels- und Gewerbefreiheit beeinträchtige, ist nun nicht einfach auf den Umfang der zulässigen Polizeibeschränkungen der Vorkriegszeit abzustellen. Das Bundesgericht erklärte in seinem Entscheid vom 18. Februar 1918:

> „Die außerordentlichen Verhältnisse der Kriegszeit haben nun aber nicht nur eine Ausdehnung der staatlich organisierten Gemeinwirtschaft gegenüber der Einzelwirtschaft bewirkt, sondern auch die Einzelwirtschaften unter sich in einen Zustand gesteigerter Solidarität gedrängt, der vielfache Einschränkungen der durch Art. 31 BV gewährleisteten freien Konkurrenz im höheren Interesse der gesamten Volkswirt-

---

[606]) BGE 48/I/296.

schaft notwendig gemacht hat. Dieser, zufolge der wirtschaftlichen Kriegsmaßnahmen des Bundesrates teilweise veränderten Grundlage muß bei der heutigen Auslegung des Art. 31 Rechnung getragen werden."

Polizeiverfügungen vermögen demnach in Kriegs- und Krisenzeiten ein weiteres Feld zu beherrschen als in normalen Zeitläufen. In Krisenzeiten wird durch neue Auslegung des öffentlichen Interesses eine erweiterte polizeiliche Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit eintreten, die den Art. 31 scheinbar beeinträchtigt[607]). Eine nicht nur scheinbare, sondern eine wirkliche Beeinträchtigung der Handels- und Gewerbefreiheit ist dagegen ein gegen die freie Konkurrenz gerichteter staatlicher Erlaß von Höchstpreisen.

Der Erfolg der Höchstpreise in der Schweiz wird zumeist als völlig negativ angesehen[608]). So hatten die Kantone von den Fleischhöchstpreisen offen erklärt, daß es unmöglich sei, sie einzuhalten. 1916 änderten die Milchhöchstpreise die Produktion, da die Viehaufzucht lohnender wurde; infolge der Höchstpreisfestsetzung wurden 1917 die Kirschen zurückgehalten. Die Preistaxen für Holz zur Papierherstellung bewirkten, daß das Holz mehr als Bauholz Verwendung fand, und daß kein Altpapier gesammelt wurde[609]).

Der Bundesrat äußerte sich zu verschiedenen Malen über die Wirksamkeit seiner Höchstpreise. Im IV. Neutr. Bericht wird erklärt[610]), daß der Käseunion das Einkaufsmonopol verliehen worden sei, weil im Käsehandel die aufgestellten Höchstpreise öfters überschritten worden seien. Der VII. Neutr. Bericht vom 24. Mai 1917 stellt fest[611]), daß die Zahl der Übertretungen der Brotversorgungsvorschriften und der Höchstpreise ständig zunähme, da die kantonalen Gerichte immer und immer wieder die niedersten Bußen verhängten. Im gleichen Bericht wird auf S. 37 zu theoretischen Fragen Stellung genommen: „Mit Höchstpreisen für Vieh und Fleisch allein ist nicht geholfen. Höchstpreise werden, wenn sie nicht durch dazu gehörige wirtschaftliche Organisationen unterstützt werden können,

---

607) Vergl. oben, S. 43.

608) Das bekannteste Beispiel bietet das Fiasko der Kartoffelhöchtspreise.

609) Sieveking, a. a. O. S. 37.

610) S. 40.

611) S. 18.

tatsächlich Mindestpreise und können namentlich dann, wenn die Verkaufsobjekte in Qualität und Ergiebigkeit so verschieden sind, wie dies für Schlachttiere zutrifft, direkt zu einer Preissteigerung resp. zu einer Anwendung höherer Preise auf minderwertige Objekte führen. Wir haben uns daher nie — auch heute noch nicht — zu der Ansicht bekennen können, daß die Lösung einfach in der Festsetzung von Höchstpreisen für Vieh und Fleisch liege. Dagegen kann die Einführung solcher in Verbindung mit anderen Maßregeln in Betracht kommen, die die Innehaltung der Preise zu sichern geeignet sind." Die trüben Erfahrungen haben den Bundesrat noch mehr gelehrt[612]): „Wir müssen aber wiederholt darauf hinweisen, daß, wo ein natürliches Sinken der Preise infolge starken Angebotes zu erwarten ist, der Erlaß von Höchstpreisen unzweckmäßig sein dürfte. Wir sind eben in der Hauptsache doch auf die freiwillige Tätigkeit der Produzenten angewiesen, die sich mit einem natürlichen Preisrückgang ohne weiteres abfinden, dagegen durch künstliche Maßnahmen leicht zu einer Verminderung der Produktion veranlaßt werden". An verschiedenen Stellen äußert sich der Bundesrat noch über die Überschreitung von Höchstpreisen. Wegen Futterknappheit nahm die Milchproduktion im Winter und im Frühling 1917 stark ab. Dies hatte eine Vermehrung des Schleichhandels und starke Überhandnahme der Höchstpreis-Übertretungen zur Folge. „Die Butter war am offenen Markt kaum mehr zu erhalten[613])." Um die Höchstpreise durchzuführen, wurde der Butterhandel vollständig unter Kontrolle der eidgen. Zentralstelle gestellt. Auf die Schwierigkeit der Festsetzung für Vieh und Fleisch wird im VIII. Neutr. Bericht S. 79 hingewiesen; im XII. Neutr. Bericht vom 22. Mai 1919 erwähnt der Bundesrat auf S. 132 die Mißachtung der Vieh- und Fleischhöchstpreise in verschiedenen Landesteilen. Endlich beklagt sich der Bundesrat darüber, daß die Heuhöchstpreise nicht eingehalten worden seien[614]).

Alle diese Äußerungen des Bundesrates in den Berichten über seine außerordentlichen Maßnahmen sind nur Stichproben, die aber die Schwierigkeit eines staatlichen Eingriffes in die Preisbildung kennzeichnen. Offen sprach der Bundesrat den Mißerfolg seiner Höchstpreispolitik im Geschäftsbericht für 1922 aus[615]): „Die Kriegs-

---

[612]) VIII. Neutr. Bericht, S. 70.
[613]) VIII. Neutr. Bericht, S. 63.
[614]) X. Neutr. Bericht, S. 311.
[615]) Geschäftsbericht 1922, S. 586.

erfahrungen haben bewiesen, daß die Gesetzgebung auf dem Gebiete der Preispolitik mit unübersteigbaren Hindernissen zu kämpfen hat, deren man im Allgemeinen nicht Herr werden kann[616])."

Heute sind die Höchstpreise sämtlich verschwunden. Der Abbau zog sich nach Kriegsende bis in den Herbst 1921 und Frühling 1922 hinaus.

Anhang zum § 8.

Verzeichnis sämtlicher Höchstpreiserlasse des Bundes.

Aluminium: VP 11. Mai 17 (AS 33/265), VV 26. Nov. 17 (AS 33/986), VV 28. Febr. 19 (AS 35/169).

Baumwolle: BRB 30. Sept. 16 (AS 32/391), VP 17. Febr. 17 (AS 33/71), VP 27. Okt. 17, VV 7. Jan. 18 (AS 34/42), VV 11. Mai 18 (AS 34/534), VV 28. Mai 18, VV 5. Okt. 18 (AS 34/1034), VV 1. Nov. 18 (AS 34/1156), VV 6. Dez. 18 (AS 34/1242), BRB 31. März 19 (AS 35/248), VV 10. Jan. 20 (AS 36/56).

Benzin u. Benzol: VV 11. März 16 (AS 32/82), VV 20. Apr. 16 (AS 32/174), VV 2. Juni 16 (AS 32/199), VV 20. Nov. 16 (AS 32/483), VV 16. Juni 17 (AS 33/376), VV 5. Sept. 17 (AS 33/715), VV 24. Aug. 18 (AS 34/884), VE 26. März 19 (AS 35/240).

Butter: BRB 27. Nov. 15 (AS 31/414), BRB 27. Mai 16 (AS 32/185), BRB 1. Aug. 16 (AS 32/260), VV 15. Sept. 16 (AS 32/345), VV 26. Dez. 16 (AS 32/640), VV 31. Mai 17 (AS 33/329), VV 18. Aug. 17 (AS 33/641), VV 27. Okt. 17 (AS 33/882), VV 30. Apr. 18 (AS 34/485), VV 30. Apr. 19 (AS 35/307), VV 22. Aug. 19 (AS 35/675), VE 22. Jan. 20 (AS 36/72), VE 20. Febr. 20 (AS 36/121), VE 25. Sept. 20 (AS 36/606), VE 14. Jan. 21 (AS 37/42), VE 22. Apr. 21 (AS 37/318).

Eisen u. Stahl: BRB 9. Febr. 17 (AS 33/60), VP 19. März 17 (AS 33/148), VP 11. Apr. 17 (AS 33/177), VV 4. Juli 17, VV 5. Sept. 17 (AS 33/712), VV 18. Sept. 17 (AS 33/777), VV 5. Dez. 17 (AS 33/1042), VV 18. Jan. 18 (AS 34/117), VV 5. Okt. 18 (AS 34/1021), VV 26. Okt. 18 (AS 34/1079), VV 4. März 19 (AS 35/187), VV 19. März 19 (AS 35/229).

Fette u. Öle f. techn. Zwecke: VV 19. Aug. 18 (AS 34/883),VV 27. Sept. 18

---

[616]) Vgl. Boven P., in der Ztschr. f. Schweiz. Recht, Band 39 n. F., 1920, S. 45 a: „En Suisse les lois du maximum n'ont été édictées que sous la pression populaire; et, suivant les renseignements que nous a fournis le Département de l'Economie publique, les prix maxima y sont considérés comme absurdes au point de vue économique, mais aussi comme un moindre mal au point de vue social, en égard aux croyances populaires."

(AS 34/975), VV 29. Okt. 18 (AS 34/1100), VV 27. Nov. 18 (AS 34/1202), VV 27. Dez. 18 (AS 35/2), VV 31. Jan. 19 (AS 35/101), VV 27. Febr. 19 (AS 35/177), VV 26. März 19 (AS 35/245).

Fleisch: VV 31. Aug. 17 (AS 33/692), VV 12. Sept. 17 (AS 33/732), VV 31. Okt. 17 (AS 33/903), VV 28. März 18 (AS 34/398), VV 29. Mai 18 (AS 34/585), VV 29. Mai 18 (AS 34/587), VE 2. Okt. 18 (AS 34/990), VE 20. Jan. 19 (AS 35/35), VE 8. Febr. 19 (AS 35/118), VE 8. Febr. 19 (AS 35/119), VE 20. Mai 19 (AS 35/324).

Futtermittel (incl. Futtergetreide): VM 6. Mai 16 (AS 32/178), BRB 8. Aug. 16 (AS 32/271), VM 17. Jan. 17 (AS 33/23), VM 5. Febr. 17 (AS 33/54), VM 28. Febr. 17 (AS 33/97), VM 28. Mai 17 (AS 33/313), VM 9. August 17 (AS 33/611), VM 19. Sept. 17 (AS 33/791), BRB 31. März 19 (AS 35/248), VE 24. Juni 19 (AS 35/490), VE 25. Juni 19 (AS 35/495), VE 2. Okt. 19 (AS 35/757), VE 23. Dez. 19 (AS 35/1034), VM 18. Nov. 16 (AS 32/479), VM 16. Mai 17 (AS 33/273), VM 14. Aug. 17 (AS 33/621), VM 16. Nov. 17 (AS 33/955), VM 28. März 18 (AS 34/404).

Gemüse: VV 16. Sept. 18 (AS 34/947), VV 17. Sept. 18 (AS 34/955), VE 16. Okt. 18 (AS 34/1042), VE 16. Okt. 18 (AS 34/1043), VE 20. Jan. 19 (AS 35/35), BRB 31. März 19 (AS 35/248).

Gerbrinde u. Holzextrakt: VI 8. Juni 18 (AS 34/617), VI 13. Jan. 19 (AS 35/26), VI 11. März 19 (AS 35/203).

Gersten- u. Haferprodukte: VM 14. Aug. 16 (AS 32/287), VM 9. Sept. 16 (AS 32/336), VM 28. Febr. 18, VM 28. März 18 (AS 34/404), VE 25. Juni 19 (AS 35/495), VE 14. Jan. 21 (AS 37/54).

Getreide (excl. Futtergetreide): VM 19. Febr. 16 (AS 32/55), VM 6. Mai 16 AS 32/178), BRB 8. Aug. 16 (AS 32/271), VM 30. Dez. 16 (AS 32/654), VM 23. Febr. 17 (AS 33/93), VM 3. Juli 17 (AS 33/456), VM 24. Aug. 17 (AS 33/672), BRB 31. März 19 (AS 35/248), VE 25. Juni 19 (AS 35/495), VE 20. Sept. 19 (AS 35/715).

Heu, Emd, Spreuer u. Stroh: VM 6. Okt. 16 (AS 32/409), VM 11. Apr. 17 (AS 33/180), VM 24. Mai 17 (AS 33/306), VM 11. Apr. 17 (AS 33/177), VM 17. Juli 17 (AS 33/556), VM 15. Sept. 17 (AS 33/783), VM 31. Jan. 18 (AS 34/188), VM 1. Febr. 18 (AS 34/186), VM 14. Mai 18 (AS 34/533), VM 16. Aug. 18 (AS 34/854), BRB 31. März 19 (AS 35/248), VE 24. Juni 19 (AS 35/490).

Holz: VV 1. Juli 16, VV 30. Aug. 16, VV 18. Okt. 16 (AS 32/438), VV 24. Okt. 16, VV 24. Mai 17, VV 14. Sept. 17 (AS 33/738), VI 26. Sept. 17 (AS 33/804), VV 28. Jan. 18, VI 7. Sept. 18 (AS 34/932), VI 15. Okt. 18 (AS 34/1045), VV 24. Okt. 18, VV 7. Nov. 18 (AS 34/1147), VI 14. Dez. 18 (AS 34/1232), VI 24. Febr. 19 (AS 35/163), VI 6. Mai 19 (AS 35/314), VI 6. Juni 19 (AS 35/411), VI 1. März 20 (AS 36/137), BRB 15. Okt. 20 (AS 36/711).

Honig: VV 2. Juli 18 (AS 34/693), VE 24. Apr. 19 (AS 35/291).

Käse: BRB 27. Nov. 15 (AS 31/414), BRB 25. Jan. 16 (AS 32/7), BRB 25. März 16 (AS 32/97), BRB 27. Mai 16 (AS 32/185), BRB 1. Aug. 16 (AS 32/260), VV 15. Sept. 16 (AS 32/345), VV 26. Dez. 16 (AS 32/640), VV 31. Mai 17 (AS 32/329), VV 28. Jan. 18 (AS 34/163), VV 25. Febr. 18 (AS 34/305), VV 15. Mai 18 (AS 34/530), VV 27. Mai 18 (AS 34/576), VV 29. Juni 18 (AS 34/680), VV 29. Aug. 18 (AS 34/935), VE 2. Mai 19 (AS 35/385), VE 5. Aug. 19 (AS 35/661), VE 23. Aug. 19 (AS 35/680), VE 27. Nov. 19 (AS 35/979), VE 4. Okt. 20 (AS 36/612), VE 22. Apr. 21 (AS 37/318).

Kartoffeln: BRB 14. Juli 16 (AS 32/244), VV 15. Juli 16 (AS 32/246), BRB 11. Aug. 16 (AS 32/283), BRB 13. Sept. 16 (AS 32/341), VV 15. Sept. 16 (AS 32/350), VV 2. März 17, VV 7. März 17 (AS 33/331), VV 20. Nov. 17 (AS 33/968), VV 9. Aug. 18 (AS 34/835), VV 18. Sept. 18 (AS 34/953), VE 6. März 19 (AS 35/190), BRB 31. März 19 (AS 35/248).

Knochen: VV 8. März 18 (AS 34/347), BRB 1. Febr. 19 (AS 35/89).

Kohlen u. a. foss. Brennstoffe: VP 7. März 17 (AS 33/135), VP 4. Juni 17 (AS 33/344), VV 17. Sept. 17 (AS 33/768), VV 29. Okt. 17 (AS 33/901), VV 21. Nov. 17 (AS 33/978), VV 1. Dez. 17 (AS 33/1019), VV 8. Jan. 18 (AS 34/80), VV 29. Mai 18 (AS 34/589), VV 3. Juni 18 (AS 34/597), VV 3. Juni 18 (AS 34/602), VV 3. Juli 18, VV 28. Okt. 18 (AS 34/1099), VV 31. Okt. 18 (AS 34/1153), VV 5. März 19 (AS 35/195), BRB 31. März 19 (AS 35/248), VV 12. Mai 19 (AS 35/318), VV 27. Mai 19 (AS 35/377), VV 26. Nov. 20 (AS 36/799).

Leder, Häute u. Felle: BRB 26. März 15 (AS 31/83), BRB 30. Aug. 15 (AS 31/318), BRB 18. Febr. 16 (AS 32/50), VV 10. März 16 (AS 32/77), BRB 14. Juli 16 (AS 32/231), BRB 28. Nov. 16 (AS 32/501), VV 21. Mai 17 (AS 33/283), VV 30. Juni 17 (AS 33/443), VV 11. Aug. 17 (AS 33/619), VV 21. Juni 18 (AS 34/729), VV 2. Aug. 18 (AS 34/834), VV 11. Sept. 18 (AS 34/951), VV 24. Okt. 18 (AS 34/1113), VV 30. Dez. 18 (AS 35/11), VV 6. Febr. 19 (AS 35/136), VV 22. März 19 (AS 35/239), VV 3. Juli 19 (AS 35/560), VV 18. Sept. 19 (AS 35/730), VV 8. Nov. 19, BRB 13. Dez. 20 (AS 36/830), VV 1. Okt. 20 (AS 36/616).

Lumpen: VP 18. Okt. 16 (AS 32/431), VP 30. Nov. 16, VP 26. Juni 17 (AS 33/420), VV 22. Nov. 17, VV 3. Jan. 18 (AS 34/13), VV 25. Jan. 19 (AS 35/78).

Mahlprodukte f. menschl. Ernährung: VM 19. Febr. 16 (AS 32/55), VM 1. Apr. 16 (AS 32/137), VM 6. Mai 16 (AS 32/178), VM 8. Mai 16 (AS 32/191), BRB 8. Aug. 16 (AS 32/271), VM 30. Dez. 16 (AS 32/654), VM 23. Febr. 17, VM 26. Febr. 17 (AS 33/95), VM 11. Apr. 17, VM 16. Mai 17, VM 2. Juli 17, VM 3. Juli 17 (AS 33/458), VM

27. Juli 17, VM 14. Aug. 17, VM 16. Nov. 17, VM 28. Jan. 18 (AS 34/169), VM 28. März 18 (AS 34/404), VM 30. Juli 18 (AS 34/802), VE 31. Dez. 18 (AS 35/17), BRB 31. März 19 (AS 35/248), VE 20. Sept. 19 (AS 35/715), VE 23. Dez. 19 (AS 35/1036), VE 21. Mai 20 (AS 36/288), VE 22. Okt. 20 (AS 36/723), VE 26. Jan. 21 (37/80), VE 2. Apr. 21 (AS 37/218), VE 11. Juli 21 (AS 37/544), VE 2. Nov. 21 (AS 37/762).

Mais: VM 23. März 16 (AS 32/177), BRB 8. Aug. 16 (AS 32/271), VM 30. Dez. 16 (AS 32/654), VM 2. Apr. 17 (AS 33/168), VM 2. Juli 17 (AS 33/453), VM 28. Febr. 18 (AS 34/331), VM 28. März 18 (AS 34/404), VE 21. Febr. 19 (AS 35/172), BRB 31. März 19 (AS 35/248), VE 25. Juni 19 (AS 35/495), VE 2. Okt. 19 (AS 35/757), VE 23. Dez. 19 (AS 35/1034), VE 14. Jan. 21 (AS 37/54).

Metalle: VP 23. Dez. 16 (AS 32/636), VV 3. Apr. 18 (AS 34/423), VV 4. Nov. 18 (AS 34/1150), VV 19. März 19 (AS 35/228).

Milch: BRB 25. März 16 (AS 32/97), VV 31. März 16 (AS 32/133), BRB 25. Aug. 16 (AS 32/316), VV 12. Okt. 16 (AS 32/419), VE 24. Apr. 17 (AS 33/223), VE 21. Okt. 18 (AS 34/1065), VE 25. Apr. 19 (AS 35/289), VE 25. Aug. 19 (AS 35/674), VE 20. Apr. 20 (AS 36/229), VE 24. Sept. 20 (AS 36/605), VE 22. Apr. 21 (AS 37/318), VE 24. Okt. 21 (AS 37/737), VE 24. Jan. 22 (AS 38/11).

Obst: BRB 6. Okt. 16 (AS 32/402), BRB 4. Dez. 16 (AS 32/598), VV 12. Juni 17 (AS 33/365), VV 28. Nov. 17 (AS 33/983), VV 8. Juni 18 (AS 34/627), VV 25. Juli 18 (AS 34/798), VE 14. Nov. 19 (AS 35/951).

Papier: VV 9. Sept. 16, BRB 19. Dez. 16 (AS 32/619), VV 10. Dez. 17 (AS 33/1033), VV 19. Jan. 18 (AS 34/147), VV 25. Jan. 19 (AS 35/78), BRB 7. Juni 19.

Petroleum: VV 22. Febr. 16 (AS 32/58), VV 2. Juni 16 (AS 32/198), VV 20. Aug. 17 (AS 33/649), VV 14. Nov. 17 (AS 33/951), VV 30. Apr. 18 (AS 34/489), VV 24. Aug. 18 (AS 34/886), VE 26. Apr. 19 (AS 35/310).

Reis: BRB 26. Febr. 16 (AS 32/63), VM 3. März 16 (AS 32/110), BRB 8. Aug. 16 (AS 32/271), VM 5. Febr. 17 (AS 33/54), VM 11. Apr. 17 (AS 34/178), VM 27. Juli 17 (AS 33/573), VM 28. März 18 (AS 34/404), BRB 31. März 19 (AS 35/248), VE 25. Juni 19 (AS 35/495), VE 2. Okt. 19 (AS 35/757), VE 23. Dez. 19 (AS 35/1034), VE 28. Aug. 20 (36/517), VE 13. Nov. 20 (AS 36/741), VE 14. Jan. 21 (AS 37/54), VE 10. Jan. 21 (AS 37/31), VE 26. März 21 (AS 37/208), VE 12. Mai 21 (AS 37/343), VE 25. Juli 21 (AS 37/575), VE 23. Aug. 21 (AS 37/660).

Speisefette und Speiseöle: VV 5. März 18 (AS 34/334), VE 15. Okt. 18 (AS 34/1039), VE 20. Jan. 19 (AS 35/35), VE 16. Mai 19 (AS 35/325), VE 25. Juni 19 (AS 35/492), VE 16. Aug. 19 (AS 35/670), VE 14. Nov. 19 (AS 35/938).

Teer und Teerprodukte: VV 1. Febr. 18 (AS 34/184), VV 1. März 18 (AS 34/318), VV 1. Apr. 18 (AS 34/394), VV 11. Juni 18 (AS 34/633), VV 1. Juli 18 (AS 34/688), VV 27. Juli 18 (AS 34/804), VV 1. Sept. 18 (AS 34/920), VV 1. Okt. 18 (AS 34/974), VV 1. Nov. 18 (AS 34/1095), VV 1. Dez. 18 (AS 34/1201), VV 1. Jan. 19 (AS 35/1).

Teigwaren: VM 18. Febr. 16 (AS 32/139), VM 22. Mai 16 (AS 32/193), BRB 8. Aug. 16 (AS 32/274), VM 14. Aug. 16 (AS 32/287), VM 9. Sept. 16 (AS 32/336), VM 17. Jan. 17 (AS 33/23), VM 28. Febr. 17 (AS 33/97), VM 28. Mai 17 (AS 33/313), VM 9. Aug. 17 (AS 33/611), VM 28. Febr. 18, VM 28. März 18 (AS 34/404), VM 22. Juni 18 (AS 34/687), BRB 31. März 19 (AS 35/248), VE 2. Okt. 19 (AS 35/757), VE 23. Dez. 19 (AS 35/1034), VE 21. Mai 20 (AS 36/291), VE 26. Nov. 20 (AS 36/798), VE 14. Jan. 21 (AS 37/54), VE 14. März 21 (AS 37/196), VE 25. Juli 21 (AS 37/575).

Torf: VM 25. Juni 17 (AS 33/417), VI 21. Juli 17 (AS 33/564), VI 1. Sept. 17 (AS 33/694), VI 22. März 18 (AS 34/368), VI 1. März 19 (AS 35/199), VI 7. Febr. 20 (AS 36/91), BRB 7. Febr. 21 (AS 37/158).

Wolle: VV 25. Apr. 18, VV 27. Jan. 19 (AS 35/74), VV 26. Juli 19 (AS 35/635).

Zucker: BRB 27. Nov. 15 (AS 31/418), BRB 8. Febr. 16 (AS 32/15), VM 28. Febr. 16 (AS 32/162), BRB 10. Mai 16 (AS 32/179), BRB 8. Aug. 16 (AS 32/271), VM 18. Sept. 16 (AS 32/377), VM 5. Febr. 17 (AS 33/54), VM 11. Apr. 17 (AS 33/178), VM 27. Juli 17 (AS 33/573), VM 28. März 18 (AS 34/404), BRB 31. März 19 (AS 35/248), VE 25. Juni 19 (AS 35/495), VE 2. Okt. 19 (AS 35/757), VE 23. Dez. 19 (AS 35/1036), VE 3. Juni 20 (AS 36/303), VE 29. Dez. 20 (AS 36/902), VE 14. Jan. 21 (AS 37/54), VE 12. Mai 21 (AS 37/341), VE 23. Sept. 21 (AS 37/684), VE 2. Nov. 21 (AS 37/762).

§ 9.

Mindestpreise.

In der Stickerei-Industrie war 1913 eine Krise ausgebrochen, die zu Anfang 1914 wieder von einer langsam aufsteigenden Konjunktur abgelöst wurde. Durch den Kriegsausbruch wurde die günstige Entwicklung unterbrochen. Seit 1915 zogen die Preise wieder an, gleichzeitig mit den Stichpreisen bewegten sich aber auch die Garnpreise aufwärts, sodaß gerade in dieser Zeit der zunehmenden Beschäftigung zahlreiche Lohnstickereibetriebe zusammenbrachen, oder in finanzielle Abhängigkeit gerieten[617]). Von Mitte 1915 an bis ins Jahr 1916 brachten vermehrte Aufträge steigenden Gewinn. Dann nahm die Verschuldung wieder zu, die Lage blieb trüb bis

ins Jahr 1917. Um die wirtschaftliche Lage der Schifflieinzelstickerei zu bessern wurde versucht, eine Tarifgenossenschaft zur Festsetzung von Mindeststichpreisen zu gründen. Dieses Projekt scheiterte an der Uneinigkeit der Lohnstickereien. Der Verband Schweiz. Lohnstickereien ersuchte den Bundesrat in einer Eingabe vom 28. Dezember 1916 um die Festsetzung von Mindeststichpreisen und Mindestlöhnen für die Arbeiter der Schiffli-stickerei. Die Verbände der Handmaschineneinzelsticker verlangten in einer Eingabe vom 26. Januar 1917 ebenfalls die staatliche Festsetzung von Mindeststichpreisen, während die Stickereiarbeiterverbände am 8. Januar Maßnahmen zur Besserung ihrer Lage wünschten[618]).

Nachdem das VWDep. in zwei Konferenzen mit den Vertretern der interessierten Kreise Besprechungen abgehalten hatte, in denen keine Einwendungen gegen den Erlaß von Vorschriften durch den Bund erhoben worden waren, erließ der Bundesrat den Beschluß vom 2. März 1917 betr. die Festsetzung von Mindeststichpreisen und von Mindeststundenlöhnen in der Stickereiindustrie[619]).

Mit diesem Beschluß griff der Bund zum ersten Mal preisregulierend in das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ein. Der Preis der Arbeiten wurde nach unten bindend festgesetzt, um dem Lohnsticker einen Preis zu sichern, der mindestens seine Selbstkosten decken sollte, und um dem Arbeiter zu einem „gerechten Preis" für seine Arbeit zu verhelfen.

Zweifellos greift ein Eingriff in die Preisgestaltung in die freie Konkurrenz ein, das freie Spiel zwischen Angebot und Nachfrage wird gestört. Die Arbeiterschutzgesetzgebung hatte während des Krieges eine gewaltige Ausdehnung erfahren. Staatliche Festsetzungen der Arbeitszeit sind zulässige polizeiliche Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit im Interesse der öffentlichen Gesundheit. Viel einschneidender in Bezug auf die Handels- und Gewerbefreiheit ist ein Eingriff in die Preisbildung auf dem Arbeitsmarkt. Ein solcher Eingriff ist nicht polizeilicher Natur, da er geradezu gegen den freien Wettbewerb gerichtet ist, indem er Arbeitgebern und Arbeitnehmern die Möglichkeit entziehen will, auf dem Boden der

---

[617]) Vgl. Bartholdi, K., Wesen und Bedeutung der Schifflieinzelstickerei in der Schweiz und ihre Lage während des Krieges und in der Nachkriegszeit, Diss., Staatsw. Fakult. Univ. Zürich. 1922 S. 165.

[618]) VI. Neutr. Bericht, S. 41.

[619]) AS 33/99.

freien Konkurrenz zu einer Verständigung über den Arbeitspreis zu gelangen. Die Vorschrift von Mindestlöhnen ist auch dann mit Art. 31 unvereinbar, wenn sie im Einverständnis mit den beteiligten Kreisen erlassen worden ist, denn Art. 31 muß vom Staate beobachtet werden, auch wenn der Private auf sein Recht verzichtet. Preistaxen, die aus polizeilichen Gründen, zum Schutze des Publikums vor Übervorteilung, erlassen wurden, sind zulässig, da sie nicht die Folgen der freien Konkurrenz bekämpfen wollen. Mindestlohnansätze sind unzulässig, sie bekämpfen eine Folge des freien Wettbewerbs; eine Folge dieses wirtschaftlichen Systems ist die freie Vereinbarung der Lohnhöhe. Die staatliche Festsetzung von Mindestlöhnen und Mindestpreisansätzen für gewisse Produkte ist kein gewerbepolizeilicher, sondern ein wirtschaftspolitischer staatlicher Akt.

Die Festsetzung von Mindeststichpreisen und Mindeststundenlöhnen in der Stickereiindustrie durch den Bund ist mit der Handels- und Gewerbefreiheit unvereinbar, da Art. 34ter dem Bunde nur gewerbepolizeiliche Beschränkungen gestattet.

Nach diesen allgemeinen Bemerkungen über die Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit durch den BRB sei kurz auf die einzelnen Bestimmungen eingetreten. Die Stichpreise waren nur für wenige bestimmte Warenkategorien aufgestellt worden. Art. 8 des Beschlusses bestimmte, daß die Stichpreise der übrigen Warenkategorien zu den vorgeschriebenen in angemessenem Verhältnis stehen sollten. Diese Vorschrift wurde nun nicht befolgt, für das „angemessene Verhältnis" wurde die Marktlage, anstatt der Façonpreis der Ware zu Grunde gelegt, während die Ware, für die genau fixierte Mindeststichpreise bestanden, auf dem Markte knapp wurde. Immerhin bewirkten die Bundesvorschriften, daß die Stichpreise ein wenig stiegen.

Im Sommer 1917 besserte sich die Konjunktur, da die Zentralmächte Rohstoffmangel hatten, und jeden Preis für die Ware bezahlten. Da Rohstoffe nicht ausgeführt werden durften, wurden die Stoffe pro forma bestickt. Die Mindeststichpreise verhinderten nun das rasche Steigen der Preise, sie waren zu Höchstpreisen geworden, die sich der Marktlage nicht anpaßten. Die Lohnstickereien vermochten nicht durch Selbsthilfe einen angemessenen Stichpreis zu erlangen. Da gleichzeitig auch der Garnpreis beträchtlich stieg, sahen sich die Verbände der Schiffli- und Handmaschinenlohnstickereien gezwungen, den Bundesrat um Erhöhung der Mindeststichpreise und Vermehrung der gebundenen Positionen anzugehen[620]). Das VWDep.

erhöhte darauf in seiner Verfügung vom 20. September 1917[621]) die Mindeststichpreise auf Grund einer Begutachtung durch die im BRB 2. März 1917, Art. 12 eingesetzte Fachkommission. Im Art. 5 wurde die Ramschware unter die Bestimmung der Verfügungen gestellt. Nach Art. 4 sollten die Stichpreise für je 10 % Veränderung des Garnpreises diesem automatisch folgen.

Im Frühling 1918 brach infolge Kontingentierung durch die Entente eine neue Krise herein, während die Unkosten gewaltig stiegen. Deshalb verlangte der Verband Schweiz. Schifflilohnstickereien, der Zentralverband der Schweizerischen Handmaschinenstrickereien und die Vereinigung ostschweizerischer Monogrammfabrikanten und -fergger, eine weitere Erhöhung der Mindeststichpreise, und eine Vermehrung der Positionen. Der Kanton Appenzell A-Rh., unterstützt von andern Kantonsregierungen, reichte ebenfalls Vorschläge ein[622]). Da die Kosten der Lebenshaltung und Fabrikationsspesen gestiegen waren, erließ das VWDep. am 23. Juli 1918 eine Verfügung[623]), die dieser Sachlage Rechnung trug. In dieser Verordnung wurden die Mindeststichpreise viel mehr detailliert. Die neuen Vorschriften wurden aber noch weniger eingehalten als die früheren[624]).

Nach einer äußerst drückenden Krisenzeit belebte sich der Markt im Frühling 1919 wieder. Gegen den Herbst begann der Aufschwung, die Preise stiegen rasch über die Mindeststichpreise hinaus. Das VWDep. setzte am 15. Oktober 1919 höhere Löhne und Mindeststichpreise fest[625]). Am 10. Januar 1920 wurden die Höchstpreise für Baumwolle aufgehoben. Die Garnpreise stiegen rasch und bewirkten automatisch eine Änderung der Mindeststichpreise ab 1. März 1920. Die Hochkonjunktur war im Mai 1920 wieder gewichen, die Stichpreise sanken unter die gesetzlich vorgeschriebenen. Gleichzeitig stiegen wieder die Garnpreise. Die vorschriftsgemäße Erhöhung der Mindeststichpreise hätte eine Stillegung der Betriebe zur Folge gehabt. In einer Eingabe vom 31. Mai 1920 ersuchte deshalb die Vereinigung Schweiz. Stickereiexporteure den Bundesrat, die Mindeststichpreisverfügungen und den grundlegenden BRB vom 2. März 1917 aufzuheben[626]). Nach schwierigen Verhandlungen zwischen Arbeit-

---

620) VII. Neutr. Bericht, S. 25; IX. Neutr. Bericht, S. 31.
621) AS 33/779.
622) XI. Neutr. Bericht, S. 76.
623) AS 34/787.
624) Bartholdi, Diss., S. 180.
625) AS 35/912 und 918.
626) XV. Neutr. Bericht, S. 56.

nehmern und Arbeitgebern wurde dieses Gesuch jedoch einstweilen fallen gelassen. Das VWDep. verfügte am 16. August 1920, daß die automatische Regelung der Mindeststichpreise einer freien Vereinbarung Platz machen solle[627]). Die Mindeststichpreise blieben trotz der höheren Garnpreise in Kraft.

Vom August 1920 an verschärfte sich die Krise. Das kaufmännische Direktorium in St. Gallen ersuchte in seiner Eingabe vom 25. Oktober 1920 um Herabsetzung der Ansätze für Monogrammstickereien[628]). Auf Grund von Beratungen der Stickereifachkommission wurde diesem Begehren durch VV 11. November 1920 entsprochen[629]).

Im Herbst 1920 war in der Stickereiindustrie wieder eine äußerst scharfe Krisis ausgebrochen, die besonders auf der geschwächten Kaufkraft des Auslandes und der wiedereinsetzenden ausländischen Konkurrenz beruhte. Am 16. April 1921 wurden die Mindeststichpreise weiter herabgesetzt[630]). Am 26. August 1921 wurde der BRB vom 2. März 1917, soweit er sich auf die Schifflimaschinenstickerei bezieht, bis zum 15. November 1921 in seinen Wirkungen eingestellt, da die Arbeitgeber und Arbeitnehmer sich über die Stichpreise und Stundenlöhne nicht einigen konnten[631]). Nach einer weiteren Sistierung bis Ende März 1922 wurde der BRB vom 2. März 1917 für die Schifflimaschinenstickerei durch BRB vom 27. März 1922 aufgehoben[632]).

Die Notlage des Stickereigewerbes kam vom Dezember 1921 an in zahlreichen Eingaben an den Bund um staatliche Unterstützung zum Ausdruck. In einer Konferenz der beteiligten Kreise, die am 30. August 1922 unter dem Vorsitz des Chefs des eidgen. VWDep. tagte, wurden die Grundlinien für die staatliche Hilfsaktion festgelegt; es sollten notleidende Betriebe unterstützt und die ungesunden Verhältnisse im Stichlohnmarkt von innen heraus saniert werden[633]). In seiner Botschaft betr. die Hilfsaktion schreibt der

---

627) AS 36/481.

628) XVI. Neutr. Bericht, S. 29.

629) AS 36/739.

630) AS 37/322.

631) AS 38/315.

632) XVII. Neutr. Bericht, S. 19.

633) Botschaft des Bundesrat an die Bundesversammlung über eine staatliche Hilfeleistung für die Schweiz. Stickereiindustrie, vom 9. Okt. 1922: BBl. 1922/III/357.

Bundesrat zu den Stichpreisen und Stichlöhnen[634]): „Seit einiger Zeit herrschen im Stichpreis- und Stichlohnmarkt Zustände, deren Beseitigung für die gesamte Stickerei wünschenswert ist. Man ist in allen Kreisen darüber einig, daß dieses Ziel vorerst durch die Beteiligten selber erreicht werden sollte, und zwar durch den Abschluß von Verträgen zwischen den interessierten Verbänden, die einerseits die Stichpreise und anderseits die Löhne regeln." Diese vertragliche Regelung des Arbeitspreises könne nun aber die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt nicht genügend sanieren, da die Berufsgenossen, die den Verbänden nicht angehörten, vom Gesamtarbeitsvertrag nicht gebunden würden. Der Bundesrat fährt fort: „Darum herrscht unter den Beteiligten Einverständnis darüber, daß Konventionen nur zu wirken vermögen, wenn eine Bindung der Außenstehenden herbeigeführt werden kann. Das läßt sich erreichen durch allgemeine Verbindlicherklärung der getroffenen Vereinbarungen. Es ist deshalb vorgesehen, daß der Bundesrat Verträge über Stichpreise und Löhne, die zwischen den Verbänden abgeschlossen werden, auch für die ihnen nicht angehörenden Berufsgenossen verbindlich erklären kann."

Der Bbschl. betr. staatliche Hilfeleistung für die Schweiz. Stickereiindustrie vom 13. Oktober 1922[635]) sieht eine Übernahme von Anteilscheinen der Stickerei-Treuhand-Genossenschaft[636]) durch den Bund im Betrage von 1 Million Franken und eine Subvention bis zu 5 Millionen Franken vor. Art. 3 Al. 1 des BBschl. 13. Oktober 1922 lautet: „Der Bundesrat kann Verträge, die zwischen wirtschaftlichen Verbänden über Stichpreise oder Löhne abgeschlossen wurden, für die betreffenden Erwerbsgruppen allgemein verbindlich erklären."

Diese Bestimmung kann vor dem Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit nicht bestehen. Sie beeinträchtigt den Art. 31 BV aus denselben Gründen, wie die Mindeststichpreise und Mindeststundenlöhne. Tatsächlich wird durch eine solche Verbindlicherklärung die Handels- und Gewerbefreiheit weniger beschränkt, als durch die Festsetzung von Mindeststichpreisen, da zur Grundlage die Löhne genommen werden, die von den Organisationen der Erwerbsgruppen bei freier Preisbildung vereinbart worden sind. Allein rechtlich ist in beiden Fällen die Be-

---

[634]) BBl. 1922/III/365.

[635]) AS 38/538.

[636]) Die Genossenschaft wurde nach dem Vorbild der Hotel-Treuhand-Gesellschaft, zur Sanierung der Stickereiindustrie begründet.

einträchtigung der Handels- und Gewerbefreiheit ähnlich zu beurteilen. Hier wie dort maßt sich der Staat das Recht an, nach unten bindend das Entgelt für eine gewisse Arbeitsleistung festzusetzen; durch eine solche Maßnahme wird das System des freien Wettbewerbs zu korrigieren versucht, was zweifellos vor Art. 31 nicht zulässig ist. Im Gegensatz zu sämtlichen bisher besprochenen Beschränkungen der Handels- und Gewerbefreiheit handelt es sich hier um einen Rechtserlaß, der nicht auf Grund eines Notverordnungsrechtes ergangen ist, dessen Verfassungswidrigkeit nicht mit der staatlichen Notlage gerechtfertigt werden kann.

Die im Art. 3 des BBschl. vom 13. Oktober 1922 getroffene Regelung wurde vom Bundesrat gegenüber der staatlichen Festsetzung von Mindeststichpreisen vorgezogen. Die Regierung des Kantons St. Gallen hatte vorgeschlagen, den Bundesrat zu ermächtigen, Vorschriften über Stichpreise und Löhne aufzustellen, falls keine Vereinbarungen zwischen den Erwerbsgruppen zu Stande kämen. Der Bundesrat schreibt in seiner Botschaft vom 9. Oktober 1922, daß dieser Vorschlag auf Widerstand stieß. Er selbst ist der Ansicht, daß die Festsetzung von Stichpreisen und Löhnen für den Staat „eine sehr heikle Aufgabe“[637]) sei. Die Verfassungswidrigkeit dieser Maßnahmen läßt der Bundesrat unerörtert.

Bald nach Erlaß des Beschlusses über die staatliche Hilfsaktion, am 11. November 1922, wurden die staatlichen Mindeststichpreise und Mindeststundenlöhne auch für die Handmaschinenstickerei aufgehoben[638]).

Die im Bbeschl. vom 13. Oktober 1922 vorgesehene staatliche Hilfeleistung erreichte bis Ende 1923 die Summe von 3 Millionen Fr. Bis heute hat der Bund nicht die Möglichkeit gehabt, gegen die Handels- und Gewerbefreiheit verstoßend, Verträge zwischen den wirtschaftlichen Verbänden über Stichpreise oder Löhne allgemein verbindlich zu erklären, da solche Verträge nicht zustande gekommen sind. Die Eingaben zahlreicher Verbände und der Stickerei-Treuhandgenossenschaft auf anderweitige Intervention des Bundes beschied der Bundesrat abschlägig.

Die Wirkung der bundesrätlichen Mindestpreis- und Mindestlohnvorschriften hatte nicht den Erwartungen entsprochen. Sie wurden nicht eingehalten; ausländische Konkurrenz, Konkurrenz durch Unternehmen der Export-

---

[637]) BBl. 1922/III/366.

[638]) AS 38/569.

firmen, verminderte Nachfrage, allgemein die Notlage der Lohnstickerei machten die Innehaltung der Mindeststichpreise unmöglich. Die Lohnstickereien waren im Interesse ihrer Existenz genötigt zu unterbieten. Die durch die Behörden vorgeschriebenen Preise konnten den Änderungen der Marktlage nicht rasch angepaßt werden. Ein Preis läßt sich in einer Industrie, die keine Monopolstellung einnimmt und die so völlig auf den Export angewiesen ist, wie die schweiz. Stickereiindustrie, nicht willkürlich festsetzen. Nachdem zuerst ein starrer Preis festgesetzt worden war, hatte man die Mindeststichpreise immer mehr diesen wirtschaftlichen Grundsätzen angepaßt, sie zuletzt in einem vorgeschriebenen Rahmen freier Vereinbarung überlassen und endlich ganz aufgehoben. Die freie Konkurrenz hatte sich als zu mächtig erwiesen, als daß sie in dieser Richtung hätte Einschränkungen ertragen können.

§ 10.

Rationierungsvorschriften.

Die Kriegswirtschaft des Bundes hatte zwei große Aufgaben zu erfüllen: sie mußte zuerst Sorge tragen für eine genügende Versorgung des Landes und hatte dann einen Verteilungsplan aufzustellen, um die beschafften Rohstoffe, Lebensmittel und sonstigen Bedarfsartikel der Bevölkerung gleichmäßig zukommen zu lassen.

Durch die Vorschriften, die diese Verteilung zu regeln hatten, wurde die Handels- und Gewerbefreiheit in verschiedener Hinsicht beschränkt. Eine tief ins Wirtschaftsleben einschneidende Beeinträchtigung des Art. 31 BV wurde durch die Rationierungsvorschriften, die von Bund und Kantonen erlassen worden waren, hervorgerufen. Die Rationierung, das ist die Beschränkung des Produzenten, Händlers oder Konsumenten auf eine bestimmte ihm zuzuteilende Menge eines bestimmten Gutes. Dazu gehört auch die Kontingentierung; Ration und Kontingent sind nur quantitativ verschieden, in beiden Fällen wird dem Destinatär der Ware die Möglichkeit genommen, sich in beliebigen Mengen einzudecken, er erhält höchstens eine vorgeschriebene Quantität. Von Rationierung spricht man in der Regel beim Konsumenten und Kleinhändler, kontingentiert wird der Kanton, die Gemeinde, der Großhändler und Produzent.

Die Rationierung sensu lato kann durchgeführt werden durch privatrechtliche Organisationen ihren Mitgliedern gegenüber, durch Inhaber eines Privat-Monopols den Warenabnehmern gegenüber. Sie

kann aber auch durch den Staat vorgeschrieben werden. Von der kantonalen Rationierung soll hier nicht die Rede sein. Rationierungsvorschriften wurden vom Bund erlassen, als die Aussichten für genügende Versorgung des Landes mit den betr. Waren immer trüber wurden; die ersten Rationierungen wurden 1916 durchgeführt.

Die Rationierung der Lebensmittelabgabe an den Konsumenten wurde zu einem wichtigen Bestandteil der wirtschaftlichen Maßnahmen des Bundes. Daß durch diese Rationierung die Handels- und Gewerbefreiheit beeinträchtigt wurde, ergibt sich aus folgenden Gründen:

Zum freien Wettbewerb, den Art. 31 BV garantiert, gehört nach Burckhardt[639]) „daß die Gewerbetreibenden in der Verwertung ihrer individuellen Kräfte nicht gehindert werden, d h. daß sie nicht in der Verwertung ihrer Leistungen derart gebunden werden, daß der Abnehmer kein Interesse oder keine Möglichkeit hat, den einen vor dem andern zu bevorzugen". Wenn der Staat nun vorschreibt, daß der Konsument in einem bestimmten Zeitraum nur eine gewisse Warenmenge verbrauchen und der Händler dem einzelnen Käufer nur diese Ration abgeben dürfe, so wird der freie Wettbewerb verletzt. Es ist dem Händler nun nicht mehr möglich, seine individuellen Kräfte frei zu verwerten; das Produkt, das er vertreibt, kann er nicht mehr in beliebigen Quantitäten abgeben, sondern er darf nach staatlicher Vorschrift dem Einzelnen nur seine Ration verkaufen. Wie durch die Höchstpreise wird auch hier in das freie Spiel von Angebot und Nachfrage eingegriffen; in beiden Fällen bezweckt der Staat, den Minderbemittelten dem Wohlhabenden anzunähern in der Möglichkeit, wichtige Lebensmittel zu erwerben. Die Erwerbstätigkeit wird dem Kaufmann durch die Rationierung erschwert: in den meisten Fällen wird die Ration kleiner sein als der bisherige Verbrauch, wodurch der Umsatz vermindert wird.

Durch die Rationierung der Abgabe an den Konsumenten wird die Abgabe an den Handel nicht rationiert. Die Warenmenge, die der Händler umsetzt, richtet sich nach der Zahl der Käufer. Die Rationierung des Handels besteht darin, daß auch diese Warenmenge maximal begrenzt wird. Durch die Rationierung des Konsumenten wird der Warenbezug des Händlers bestimmt; durch die Rationierung des Handels wird die der Gesamtheit der Käufer zur Verfügung stehende Warenmenge festgesetzt. In

639) Kommentar, S. 259.

diesem Falle wird die freie Konkurrenz dadurch verletzt, daß der Staat dem Kaufmann verbietet, beliebig viel Waren zu kaufen, die er zu seinem Geschäftsbetrieb benötigt.

Die dritte Art der Rationierung besteht darin, daß dem Produzenten die notwendigen Rohstoffe und Hilfsstoffe rationiert werden. Auch hier wird die Handels- und Gewerbefreiheit durch die Beschränkung in der Warenversorgung beeinträchtigt.

Alle drei Formen der Rationierung wurden meist gleichzeitig angewendet. So wurde die Erwerbstätigkeit in Handel und Gewerbe oft sehr stark beschränkt. Um die Einschränkung der Erwerbstätigkeit zu mildern, wurden bei verschiedenen Warenrationierungen Sonderregelungen für die benachteiligten Gewerbe getroffen. Nach Art. 16 des BRB vom 21. August 1917, worin die eidg. Brot- und Mehlrationierung vorgesehen wird, kann das eidg. Brotamt für Hôtels, Pensionen und Wirtschaften besondere Bestimmungen erlassen; Art. 20 des gleichen Beschlusses bestimmt, daß Nahrungsmittelfabriken auf ihr Begehren eine vom eidg. Brotamt festzusetzende Menge Mehl zugewiesen erhalten. Von verschiedenen rationierten Lebensmitteln wurden Gewerbezuschläge zur normalen Ration bewilligt. So wurde den Bäckermeistern, Konditoren und Biscuitfabrikanten ein Zuschlag in Speisefett bewilligt; der Bundesrat schreibt dazu im X. Neutr. Bericht, S. 129:

> „Nicht ohne Bedenken haben wir diesen Gewerben einen sogen. Gewerbezuschlag an Fett zukommen lassen. Wir haben uns aber schließlich davon überzeugen müssen, daß sie ohne einen solchen Zuschlag auf das allerempfindlichste betroffen, vielleicht sogar dem Ruin entgegengetrieben würden. Es liegt ja auf der Hand, daß die geringen Fettmengen, deren Erwerb durch die Fettkarte ermöglicht wird, den Bezug von Confiserie- und Biscuitwaren unter Abgabe der Fettcoupons fast vollständig verunmöglicht hätten. Die Zuteilungen an diese Gewerbe sind bescheidene, sie betragen im allgemeinen nur einen Drittel des normalen Verbrauchs. Trotz dringendem Wunsche dieser Kreise konnte ein Gewerbezuschlag in Butter nicht bewilligt werden."

Den Fettverkaufsstellen, die sich bei der eidgen. Fettzentrale häufig wegen zu geringer Kontingentierung beschwerten, wurden ab 10. Februar 1919 Erleichterungen in Form von kartenfreien Vorbelieferungen gewährt[640]).

---

[640]) XII. Neutr. Bericht, S. 127.

Die VE 2. Oktober 1918 gestattet den Gastwirtschaften in Art. 21 zur Speisebereitung den Bezug von „Gewerbemilch" bis höchstens 25 % der gegen Karte bezogenen Milchmenge.

Nach dieser allgemeinen Betrachtung kommen wir zu den einzelnen Rationierungen. Wir gehen nicht auf die technische Ausgestaltung ein, sondern schildern nur kurz die Maßnahmen, insofern sie für unsere Aufgabe von Interesse sind. Auch die Rationierung der Monopolartikel und der aus Monopolartikeln hergestellten Produkte, Zucker, Reis, Mais, Hafer- und Gerstenprodukte, Teigwaren, Benzin und Petroleum soll nicht besprochen werden. In der Abgabe von Artikeln, auf denen er ein Monopol in Anspruch nimmt, kann der Bund Rationierungsvorschriften aufstellen, ohne dadurch die Handels- und Gewerbefreiheit weiter zu beschränken. Als erste und wichtigste Rationierung sei gleichwohl die Brot- und Mehlrationierung geschildert.

Diese wurde vom Bundesrat zuerst zu Beginn des Jahres 1917 in Vorschlag gebracht. Es hätte nach der Berechnung des Oberkriegskommissariats eine durchschnittliche Tagesration von höchstens 225 gr Mehl pro Kopf der Bevölkerung angesetzt werden können, wenn nicht der damalige Verbrauch hätte erhöht werden sollen. Da die Vertreter der Interessentenkreise diese Ration als zu niedrig ansahen, besonders wegen der Knappheit in der Milch- und Kartoffelversorgung, wurde einstweilen von einer Rationierung abgesehen[641]). Dagegen wurden die Vorarbeiten weitergeführt. Das Oberkriegskommissariat arbeitete ein Projekt aus, nach welchem nach deutschem Vorbild die Mehlzuteilung an die Kantone und Gemeinden hätte kontingentiert werden sollen; entsprechend dieser Zuteilung wären gemeindeweise Brot- und Mehlkarten ausgegeben worden. Eine auf den 19. Juni 1917 vom Bundesrat einberufene Konferenz von Vertretern eines Teiles der Kantonsregierungen, von Vertretern der Bäcker, Müller, der Getreideproduzenten und -Konsumenten sprach sich in Anbetracht der geringen Getreidevorräte und des schwierigen Imports einhellig für Einführung der Rationierung aus. Zur Prüfung des Entwurfs wurde eine Kommission bestellt, die ein einheitliches eidgenössisches Kartensystem vorschlug, wobei die Kontingentierung der Kantone und Gemeinden nicht notwendig würde[642]).

Auf Grund dieses Vorschlags wurde der BRB 21. August 1917 über die Brotversorgung des Landes und die Getreideernte des Jahres

---

641) VII. Neutr. Bericht, S. 16.

642) VIII. Neutr. Bericht, S. 23.

1917 erlassen[643]). In Art. 9 werden eidgenössische Brot- und Mehlkarten vorgesehen, die durch Vermittlung der Kantone den Gemeinden zukommen. Jeder Einwohner hat nach Art. 14 das Recht auf diejenige Menge Brot und Mehl, auf die die Karte lautet. Für Selbstversorger bestehen besondere Vorschriften. Brot und Mehl, Kleingebäck, Zwieback, Biscuits, Patisserie- und Confiseriewaren, die mit Mehl hergestellt werden, dürfen nur gegen entsprechende Kartenabschnitte abgegeben werden. Die Vorschrift des Art. 22, daß das Brot in Laiben zu 50, 250, 500 etc. Gramm herzustellen sei, ist als gewerbepolizeiliche Vorschrift mit Art. 31 BV im Einklang[644]).

Um die Durchführung der Brotrationierung bewältigen zu können, beschloß der Bundesrat am 10. August 1917 die Gründung eines eidgenössischen Brotamtes.

Am 14. Dezember 1917 wurden durch VM die Brotgetreidemehl enthaltenden Kindermehle, die bisher oft mißbräuchlich verwendet worden waren, der Kartenpflicht unterstellt[645]):

> „Die bezügliche VM hatte einen sofort fühlbaren Erfolg: die Nachfrage nahm gewaltig ab, und die Gesuche der Fabrikanten um Erhöhung ihrer Rohmaterialkontingente verstummten fast ausnahmslos. Die meisten Fabriken haben gegenwärtig Mühe, ihre stark herabgesetzten Rohmaterialkontingente verarbeiten und die daraus erzeugten Produkte absetzen zu können, weil die Kindermehle ihrem Zweck nicht mehr entfremdet, sondern als das verwendet werden, wozu sie eigentlich bestimmt sind, nämlich als Nährmittel für Kinder und Kranke und nicht zur Herstellung von Puddings und Patisseriewaren[646])."

Die Folgen der Rationierung für die freie Erwerbstätigkeit sind in diesen Sätzen wiedergegeben: Abnahme der Nachfrage, die durch einen staatlichen Eingriff bewirkt wurde, und damit Sinken der Gewinnquote, Beeinträchtigung einer Berufsart durch Eingriff in den freien Wettbewerb, der erfolgte mit dem Zweck, die freie Verwertung einer Ware zu unterdrücken.

Da die Zufuhr inzwischen leichter geworden war, die Inlandvorräte zugenommen hatten, und eine reiche Inlandsernte bevorstand, wurde die Brot- und Mehlrationierung, die nach der Äußerung des

---

[643]) AS 33/651.
[644]) Vergl. Salis II, S. 693.
[645]) AS 33/1054.
[646]) X. Neutr. Bericht, S. 30.

Bundesrates ihren Zweck in jeder Hinsicht erfüllt hatte[647]), im BRB 14. August 1919 betreffend die Brotversorgung des Landes[648]), auf den 1. September 1919 aufgehoben. In der letzten Zeit vor Aufhebung der Rationierung wurden die Rationen reichlich bemessen, sodaß der Bedarf allmählich gedeckt werden konnte; die Freigabe ging deshalb ohne Störungen vor sich. Die gleiche Methode des Abbaues, die allmähliche Erhöhung der Rationen bis zur vollen Deckung des Bedarfes, wurde auch bei den übrigen Lebensmittelrationierungen angewendet.

Die zweite eidgenössische Rationierung wurde vorgesehen für Speisefett und Speiseöl. Auch für diese Lebensmittel wurde der Import immer schwieriger, die Inlandproduktion ging wegen ungenügender Ernährung der Schweine und des Großvieh zurück, während die Verteilung sehr zu wünschen übrig ließ, da Speisefett oft zu hohen Preisen für Industriezwecke aufgekauft wurde[649]). Die Interessenten anerkannten die Notwendigkeit, staatliche Rationierung und Höchstpreise einzuführen. Im Herbst 1917 ernannte der Bundesrat eine dreigliedrige Kommission zur Beratung der notwendigen Maßnahmen. Diese Kommission reichte dem VWDep. am 19. Dezember 1917 den Entwurf zu einem BRB über die Landesversorgung mit Speisefetten und Speiseölen ein. Der beigegebene Bericht bemerkt, daß eine gleichmäßige Verteilung des Vorrates an die Bevölkerung nur durch Rationierung auf Grund des Kartensystems zu erreichen sei. Diese Rationierung stoße aber auf viel größere Schwierigkeiten, als die des Brotes und Mehles, besonders wegen der Selbstversorger. Mit der Fettrationierung sei auch die Butterrationierung durchzuführen.

Im BRB 15. Januar 1918 betreffend die Versorgung des Landes mit Speisefetten und Speiseölen, wurde auf dieser Kommissionsarbeit aufgebaut. Eine eidgenössische Fettzentrale hatte die Fettversorgung durchzuführen. Für Speiseöle und -Fette incl. Butter wurden eidg. Karten ausgegeben; diese Waren durften nur gegen Kartenabschnitte abgegeben werden. Um die Ration zu ermitteln, die pro Kopf der Bevölkerung zur Verfügung gestellt werden konnte, wurde eine Bestandesaufnahme durchgeführt. Auf Grund dieser Bestandesaufnahme, der Importe und Schlachterträgnisse wurde in der VV 16. Februar 1918 betreffend die Fettkarte[650]) die Ration angesetzt. In

---

[647]) XIII. Neutr. Bericht, S. 117.
[648]) AS 35/663.
[649]) IX. Neutr. Bericht, S. 62.
[650]) AS 34/218.

dieser Verordnung wird die Handels- und Gewerbefreiheit besonders im Wirtschaftsgewerbe beschränkt. So darf in Gasthöfen, Wirtschaften und Pensionen keine nicht in Speisen verarbeitete Butter und dürfen keine Saucen, die nur aus Butter und Öl hergestellt sind, abgegeben werden (Art. 9 und Art. 17). Die Rationierung wurde vom 1. März 1918 an durchgeführt.

Schon auf den Frühling 1919 glaubte der Bundesrat die Rationierung aufheben zu können, da große Zufuhren aus dem Ausland in Aussicht standen. Da diese Zufuhren aber nur langsam vor sich gingen, mußte mit der Aufhebung der Vorschriften zugewartet werden[651]). Fälschliche Zeitungsmeldungen über die Aufhebung der Rationierung hatten in dieser Zeit zur Folge, daß die Rationierungsvorschriften vielfach übertreten wurden[652]).

Am 31. Januar 1919 wurden die Inlandöle durch Kreisschreiben des VWDep. von der Kartenpflicht befreit.

Da der Import merklich zugenommen hatte, konnte auf den 1. Juli als erster Abbau der Rationierungsvorschriften die Aufhebung der Rationierung von Speisefetten und Speiseölen verfügt werden[653]). Für die Butter blieb die Kartenpflicht bestehen.

Auf 1. Oktober 1919 wurde auch die Butterrationierung aufgehoben[654]).

Wegen des verminderten Lebensmittelimports war nach Kriegsausbruch das Bedürfnis nach im Inland produzierten Lebensmitteln, besonders auch nach Milch und Milcherzeugnissen, immer stärker geworden. Die Milchversorgung wurde bald schwierig, da dem vermehrten Bedarf abnehmende Produktion gegenüberstand, die bewirkt wurde durch Futtermangel und Abnahme des Viehbestandes. Um diesen Verhältnissen abzuhelfen, wurde den Kantonen durch einen BRB 4. April 1917 die Befugnis zur Milchrationierung erteilt. Die teilweise Rationierung, die daraufhin durchgeführt wurde, so von Baselstadt, Zürich, Bern (Stadt und größere Orte), Solothurn, Genf (Stadt und Außengemeinden), Tessin (Bellinzona), Neuenburg, Wallis[655]), erwies sich als ungenügend; besonders die Verbraucher in der Landschaft waren gegenüber der

---

[651]) XII. Neutr. Bericht, S. 126.

[652]) XII. Neutr. Bericht, S. 128.

[653]) VE 3. Juni 1919: AS 35/392.

[654]) VE 15. September 1919: AS 35/697.

[655]) Bericht des BRats an die Bundesversammlung über die Milchversorgung, vom 16. April 1918; BBl. 1918 II, 784.

Stadtbevölkerung begünstigt, sodaß immer allgemeiner die allgemeine Milchrationierung gefordert wurde.

Im BRB 19. April 1918 betreffend die Verteilung von Milch- und Milcherzeugnissen[656]) wird das VWDep. ermächtigt, die Milch- und Käserationierung durchzuführen. Für die Milchrationierung erließ das VWDep. am 22. April 1918 allgemeine Vorschriften[657]); die Kantone wurden verpflichtet, die Milchrationierung bis zum 1. Juni 1918 einzuführen; im Rahmen eidgenössischer Vorschriften, die u. a. die Höhe der Rationen festsetzte, lag es den Kantonen ob, die Rationierung zu besorgen. Eine Erleichterung wird in Art. 18 dem Gastwirtschaftsgewerbe gewährt: dieses bezieht für die Pensionäre die Normalration und erhält überdies eine Pauschalzuteilung für die Tagesgäste. Die gewerbliche Milchverwendung in Schokoladefabriken, Konfiserien, Kaffeehallen, Bäckereien und Metzgereien ist verboten; von diesem Verbot bewilligt das Eidg. Milchamt durch Ausgabe von besonderen Gewerbemilchkarten Ausnahmen.

Mit dieser kantonalen Regelung machte man schlechte Erfahrungen, da die Kantone die Rationierung ganz ungleichmäßig durchführten[658]). Deshalb führte die VE 2. Oktober 1918 betr. Milchversorgung im Winter 1918/1919[659]) die eidg. Milchkarte auf den 1. November ein. Während es bisher unmöglich gewesen war, in Gastwirtschaften Milch außer Rationierung zu erhalten, wurde nun für Milch in Getränkeform der Kartenzwang auferlegt. Die Rationierung betraf Milch in jeder Form; da größere Mengen amerikanischer Kondensmilch eingeführt werden konnten, hob die VE 26. Mai 1919 betr. Verkauf von Dauermilch die Rationierung auf für den Bezug von Büchsenmilch, Kondensmilch und Trockenmilch für Haushaltungszwecke[660]).

Da die Milchversorgung 1919 sehr schwierig war, konnte die Rationierung erst auf den 1. April 1920 fallen gelassen werden. Damit war die letzte Lebensmittelrationierung verschwunden.

Die VV 14. Mai 1918 betr. die Käsekarte[661]) führte auf den 1. Juni die Käserationierung ein. Diese Maßnahme war nötig geworden, da der von der Käseunion kontingentierte Kleinhandel die geringen Vorräte nurmehr seiner bevorzugten Kundschaft

---

656) AS 34/448.
657) AS 34/450.
658) XI. Neutr. Bericht, S. 162.
659) AS 34/1000.
660) AS 35/331.
661) AS 34/523.

abgab[662]). Die Käserationierung wurde vom Bund nach dem Kartensystem durchgeführt; ihr unterlagen alle Hart- und Weichkäsesorten (incl. Schabzieger). Vom 16. Juni 1919 an wurden die Magerkäse, Weichkäse und der Schabzieger von der Rationierung befreit[663]), und vom 1. November 1919 an auch die Hartkäse mit weniger als 35 % Fett in der Trockenmasse[664]). Trotz geringer Inlandvorräte wurden die letzten Vorschriften über die Käserationierung auf den 1. März 1920 aufgehoben, da die Nachfrage stark zurückgegangen war[665]).

Während bis Ende Oktober 1917 kein Grund zu Besorgnis wegen der Kartoffelversorgung vorgelegen hatte, nahm von da an die Nachfrage plötzlich stark zu; die Einführung der Brotrationierung auf den 1. Oktober verstärkte die Nachfrage nach anderen Lebensmitteln.

Die Kartoffelrationierung wurde nicht wie die bisher genannten 'Rationierungen nach dem Kartensystem durchgeführt. Der Bund stellte in der VV 22. Dezember 1917 betr. Bestandesaufnahme und Rationierung von Kartoffeln[666]) nur Vorschriften auf für Gemeinden, die mit Speisekartoffeln unzureichend versorgt sind. Diese hatten die Rationierung nach vom Bund aufgestellten Grundsätzen durchzuführen. Die VV 2. März 1918 über die Kartoffelversorgung rationiert die Kartoffelvorräte[667]). Vorräte, die die festgesetzte Ration überschreiten, sind nach den Anordnungen der kantonalen Zentralstelle resp. der Gemeindekartoffelstelle abzuliefern. Wer keine oder ungenügende Vorräte hat, ist zum Bezug von Kartoffeln berechtigt. Die Verordnung stellt eine Ration für Saatkartoffeln und für Speisekartoffeln auf, die „in der Regel" zugeteilt werden soll. Kartoffeln dürfen für den Selbstverbrauch nur bezogen werden gegen einen von der Gemeindekartoffelstelle ausgestellten Bezugsausweis. Zum Handel werden nur zugelassen Personen, die für den Handel in der Gemeinde von den Gemeindekartoffelstellen, für den Handel im Kantonsgebiet von der kantonalen Zentralstelle und für den übrigen Handel von der eidg. Zentralstelle dafür bezeichnet worden sind.

Die vom Bund festgesetzten Rationen konnten nicht überall verteilt werden, da die Ablieferung der Überschüsse nicht überall durch-

662) XI. Neutr. Bericht, S. 165.
663) VV 16. Juni 1919: AS 35/422.
664) VV 15. Oktober 1919: AS 35/876.
665) VE 20. Februar 1920: AS 36/121.
666) AS 33/1063.
667) AS 34/322.

geführt wurde. Wo die vorgesehene Ration nicht ausgegeben werden konnte, wurden entsprechende Mengen Kartoffelmehl und andere Ersatzstoffe, besonders Reis verteilt[668]).

Für die Rationierung der Ernte 1918 wurden in der VV 17. Juni 1918 betr. Kartoffelversorgung 1918/19 sehr eingehende Rationierungsvorschriften auf der geschilderten Grundlage erlassen[669]). Der Produzent wird zur Ablieferung verpflichtet und zwar dürfen Kartoffelproduzenten, deren Kartoffelanbaufläche 2 Aren für jede im Haushalt verpflegte Person übersteigt, den Ertrag von 2 Aren für jede während des ganzen Jahres verköstigte Person zurückbehalten. Vom weiteren Ertrag sind nach der VV 3. September 1918 90 kg Kartoffeln pro Are Anbaufläche abzuliefern[670]). Die Ablieferungspflicht wurde festgestellt auf Grund der Erhebungen über die Anbaufläche. Unterertäge, welche Ablieferung der vorgeschriebenen 90 kg pro Are Anbaufläche unmöglich machten, mußte der Produzent nachweisen.

Gesuche um Minderertragsschatzungen wurden in sämtlichen Kantonen gestellt; auf Grund dieser Schatzungen wurden die Kantone Zug, Graubünden und Wallis von der Ablieferungspflicht an die eidg. Zentralstelle befreit und die Ablieferungsquote der Kantone Baselland, Thurgau und Waadt stark herabgesetzt[671]).

Während im Herbst 1918 die Kartoffelversorgung noch sehr schwierig war, änderten sich die Verhältnisse im Frühling 1919 so völlig, daß zuerst die Kantonsregierungen ermächtigt wurden, die Ration zu erhöhen und schon am 6. März durch VE die Rationierung auf den 10. März 1919 aufgehoben werden konnte[672]).

Neben diesen Lebensmittelrationierungen ist als wichtig die Kohlenrationierung zu nennen. Von der zweiten Hälfte des Jahres 1916 an nahm der Import ständig ab, vermochte aber vorerst noch die Bedürfnisse der Verbraucher zu decken. 1917 wurde es notwendig, die Kohlenverteilung staatlich zu regeln. Zuerst wurden nur die Transportanstalten und Gaswerke Einschränkungen unterworfen, da die Industrie wegen Mangel an andern Rohstoffen und wegen Absatzschwierigkeiten ihren Kohlenverbrauch von sich aus einschränken mußte[673]).

---

668) X. Neutr. Bericht, S. 71.
669) AS 34/634.
670) AS 34/921.
671) XI. Neutr. Bericht, S. 140.
672) AS 35/190.
673) Abt. f. industr. Kriegswirtsch., Band I, S. 7.

Der Kleinverbrauch wurde zuerst in der VP 7. März 1917 betr. Höchstpreise für den Verkauf von Kohlen und Bestimmungen über den Verkehr mit fossilen Brennstoffen[674]) rationiert. Nach Art. 7 darf Kohle zu Hausbrandzwecken nur für den Bedarf von 3 Monaten abgegeben werden.

Den Kohlenhändlern wird vorgeschrieben, Kaufangeboten von Verbrauchern, die einen dringenden Bedarf nachweisen, nach Möglichkeit zu entsprechen.

Die VP 4. Juni 1917[675]) ermächtigt die Kohlenzentrale A.-G. „über die vorhandenen Kohlenlager sowie über die eingegangenen Kohlenmengen ganz oder teilweise zu verfügen. Sie kann insbesondere Händler und Verbraucher anweisen, Kohle an andere Händler und Verbraucher zu den von ihr zu bestimmenden Bedingungen abzugeben, und die Abgabe an einzelne Verbrauchergruppen oder Verbraucher einschränken oder sistieren". Dann kann die Kohlenzentrale auch die Händlerfirmen und Verbraucher unter Berücksichtigung des früheren Verbrauches bezw. Absatzes auf Grund der zur Verfügung stehenden Gesamtmengen kontingentieren.

Der BRB 8. September 1917 betr. die Kohlenversorgung des Landes[676]) ermächtigt in Art. 12 das VWDep. Maßnahmen zur rationellen Verteilung und Verwendung der Kohle zu treffen und diese Maßnahmen selbst oder durch die Kohlenzentrale A.G. durchführen zu lassen. Die Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft des VWDep. wird die Kantone monatlich über die für Hausbrand und Kleinbetrieb zur Verfügung stehenden Mengen Kohle, Briketts und Koks verständigen; die Kantonsregierungen sind verpflichtet für eine rationelle Verteilung der Vorräte zu sorgen. In Art. 6 der Ausführungsvorschriften vom 6. Oktober 1917[677]) wird die Kohlenzentrale A.-G. ermächtigt, unter der Oberaufsicht der Abt. für industrielle Kriegswirtschaft des VWDep. und im Rahmen von periodischen Weisungen, die diese erläßt, für eine möglichst gleichmäßige Verteilung der Kohle auf die verschiedenen Landesteile und Verbrauchergruppen zu sorgen. Großverbraucher erhalten die Kohle gemäß diesen Weisungen von der Kohlenzentrale direkt zugewiesen. Importeure und Händler werden verpflichtet, einer Kohlenverkaufsstelle für Hausbrand und Kleinbedarf (Hausbrandzentrale) die von

---

[674]) AS 33/135.
[675]) AS 33/344.
[676]) AS 33/717.
[677]) AS 33/835.

der Kohlenzentrale A.-G. zu bestimmenden Kohlenmengen zur Verfügung zu stellen. Diese Hausbrandstelle sorgt im Rahmen der Rationierungsvorschriften für die Verteilung auf die Kantone und Orte. Die Verordnung schreibt in Art. 9 vor, daß Kohlen zu Heiz- und Kochzwecken und für Kleinbetriebe nur auf Grund einer von der zuständigen Ortskohlenstelle ausgestellten Bezugsbewilligung bezogen werden dürfen, wobei der Winterbedarf 1917/18 vorläufig höchstens zur Hälfte gedeckt werden darf. Den Kantonen steht es frei, wie sie die Verteilung der ihnen zugewiesenen Kohlenmengen besorgen wollen. Die Anteile der Kantone wurden festgesetzt auf Grund von Erhebungen über den normalen Verbrauch durch die Kantone einerseits, durch die Kohlenzentrale und Hausbrandzentrale anderseits. Es ergab sich ein Hausbrandbedarf von durchschnittlich 95 000 Tonnen pro Monat[678]), das normale Kontingent konnte wegen der Importverminderung nur auf 42 000 Tonnen bemessen werden. Für die Großindustrie war auf den 30. September 1917 eine Bestandesaufnahme durchgeführt und der normale Verbrauch festgestellt worden. Die Verbrauchsangaben für 1917 ergaben einen Monatsdurchschnitt von 110 000 Tonnen; das Normalkontingent wurde auf 75 000 Tonnen festgesetzt. In der ersten Hälfte 1918 waren die monatlichen Zuweisungen für Hausbrand und Industrie größer als diese Normalkontingente. Äußerst kritisch wurde die Lage nach dem Waffenstillstand, da die Lieferungen aus dem Ruhrgebiet fast völlig aufhörten. Das Kontingent der Großindustrie wurde ab 1. Dezember 1918 auf 60 000 Tonnen reduziert; auch diese Mengen konnten bei weitem nicht zugewiesen werden[679]). Erst im Sommer 1919 wurden diese zeitweise sehr knappen Zuteilungen erhöht.

Die Verteilung der Kohle wurde nach Ende des Krieges von der neu gegründeten Schweiz. Kohlengenossenschaft besorgt[680]).

Auch im Winter 1919/20 war die Kohlenversorgung ungünstig, sodaß ab 1. Dezember die zulässigen Lagerbestände der industriellen Kohlenverbraucher von 3 auf 2 Monatsvorräte herabgesetzt wurden und vorgeschrieben wurde, daß alles für den Hausbrand geeignete Material diesem zugeführt werden müsse. Anfangs März wurde die letztgenannte Vorschrift wieder fallen gelassen.

Wegen der Unsicherheit der Versorgung wurde die Rationierung weiter beibehalten. Sie wurde erst im Herbst 1920 für die indu-

678) Abt. f. industr.. Kriegswirtsch., S. 8.

679) XII. Neutr. Bericht, S. 89.

680) VV 29. März 1919 betr. die Einfuhr, die Verteilung und den Verkehr mit Brennmaterial: AS 35/266.

striellen Verbraucher aufgehoben und durch VV 26. November 1920 auch für Hausbrand und Kleinbetriebe auf den 1. Januar 1921 endgültig fallen gelassen[681]).

Die geschilderte Kohlenrationierung betraf nur die eingeführte Ware. Inländische Brennstoffe, wie Holz, Torf und Kohlen waren anfänglich nicht rationiert. So konnten sich einzelne finanzkräftige Großindustrielle neben ihrem Kontingent an importierter Kohle reichlich mit inländischen Brennstoffen versorgen. Namentlich die Kleinverbraucher in holzarmen Kantonen, die auf den inländischen Brennstoff angewiesen waren, wurden so benachteiligt[682]). Um diesen Übelstand zu heben, wurden im Verteilungsplan für Hausbrand der Heizperiode 1918/19 auch die inländischen Brennmaterialien berücksichtigt[683]). Schon am 12. Juni 1918 waren den Kantonen auf Grund der Erhebung über die Produktion inländischer Brennstoffe Wegleitungen für die Zuteilung erteilt worden. Der Großindustrie wurden die inländischen Brennstoffe auf den 1. Mai 1918 hin rationiert; es wurden für die einzelnen Brennmaterialien Bewertungsverhältnisse aufgestellt, nach denen sie den Kontingenten anzurechnen waren. Die Rationierung inländischer Kohlen wurde auf den 17. Mai 1919 wieder aufgehoben[684]), um den Absatz der im Inland geförderten Kohlen zu heben[685]).

Um den Papierverbrauch einzuschränken, wurde am 27. Oktober 1917 die Herausgabe neuer periodischer Publikationen verboten[686]); Ausnahmen von diesem Verbot bewilligt der Bundesrat, wenn die Publikation im allgemeinen Interesse des Landes liegt. Das VWDep. wurde ermächtigt, periodische Publikationen, die einen starken Papierverbrauch aufweisen, einzuschränken. Eine VV 26. November 1917 schrieb der „großen schweizerischen Tagespresse" vor, im Dezember 1917 den Papierverbrauch um mindestens 10 bis 20 % gegenüber dem Verbrauch im Dezember 1916 zu verringern[687]). Dieses Gebot wurde nur in drei Fällen nennenswert übertreten[688]).

---

[681]) AS 36/799.

[682]) Vgl. Abt. f. industr. Kriegswirtsch., S. 9.

[683]) BRB. 17. Juli 1918 betr. die Brennmaterialversorgung des Landes: AS 34/377.

[684]) VV 12. Mai 1919: AS 35/318.

[685]) XII. Neutr. Bericht, S. 89.

[686]) BRB. über Maßregeln zur Einschränkung des Papierverbrauchs: AS 33/884.

[687]) AS 33/982.

[688]) X. Neutr. Bericht, S. 117.

Der BRB 10. Dezember 1917 betr. die Papierversorgung des Landes[689]) ermächtigt in Art. 6 das VWDep., Vorschriften über die Einschränkung des Papierverbrauchs zu treffen. Art. 7 fordert von Zeitungen, Zeitschriften und andern periodischen Publikationen eine Papiereinsparung von 15—30 % gegenüber dem bisherigen Verbrauche; sind diese Publikationen erst seit dem 1. August 1914 entstanden, so hat die Einschränkung 30—70 % zu betragen. Durch diese Vorschrift wird in krasser Weise die Handels- und Gewerbefreiheit durch Besserstellung der Vorkriegspresse beeinträchtigt.

Die VV 3. Januar 1918[690]) fordert für 1918 weitere Einschränkungen im Papierverbrauch der periodischen Publikationen. Wurden die Kontingente überschritten, so hatte dies scharfe Sanktionen zur Folge: verschiedene Organe, die im ersten Quartal 1918 ihre ganze Jahresration verbraucht hatten, wurden im Erscheinen eingestellt.

Wegen geringer Papierholzlieferungen nahm im Verlaufe des Jahres 1918 die Papierproduktion noch mehr ab. Eine weitere Einsparung wurde durch VV 15. Juli 1918[691]) zu erzielen gesucht, die für Bankprospekte und Zeichnungsscheine ein Höchstformat festsetzt.

Der BRB 16. September 1918 betr. die Papierversorgung des Landes[692]) erleichtert die Rationierung. Periodischen Publikationen, deren Verkauf gegenüber 1917 stark zugenommen hat, kann eine Mehrquote an Papier zugewiesen werden, wenn sie nachweisen, daß ihr Papierkontingent nicht ausreicht. Im genannten Beschluß wird das VWDep. ermächtigt, auch sonst Erleichterungen in der Rationierung zu gestatten. Den meisten Gesuchen um Mehrlieferung wurde entsprochen[693]).

Seit dem Waffenstillstand wurde aus den Zentralstaaten viel Papier eingeführt. Dadurch änderte sich die Marktlage plötzlich, sodaß der Abbau der Rationierungsmaßnahmen rasch vonstatten ging. Auf den 1. Januar 1919 wurde die Einsparungsquote um 5 % herabgesetzt; während am 4. März die Vorschrift betr. Format der Emissionsprospekte fallen gelassen wurde[694]), ermächtigte der BRB 7. März 1919 das VWDep. von der Rationierung der Presse vom 1. April 1919 hinweg Umgang zu nehmen[695]). Das VWDep. hob

---

689) AS 33/1028.
690) AS 34/40.
691) AS 34/772.
692) AS 34/937.
693) XII. Neutr. Bericht, S. 107.
694) AS 35/188.
695) AS 35/193.

darauf die Kontingente der Presse, die schon vor dem 27. Oktober 1917 bestand, auf den 1. April auf[696]), auch die Kontingente der seit dem 27. Oktober 1917 mit Bewilligung des Bundesrates gegründeten Publikationen, die unter Beeinträchtigung der Rechtsgleichheit weiterhin gefordert worden waren, fielen auf 1. Juni 1919 dahin[697]).

Sämtliche S o d a bezog die Schweiz vor dem Kriege aus Deutschland. Seit Ende 1916 hörte dieser Import völlig auf. Da die schweizerische Sodaherstellung den Bedarf nur knapp decken konnte, wurde zur Rationierung geschritten. Die VV 19. November 1917 betr. Bestandesaufnahme und Beschlagnahme von calcinierter Soda, Pottasche, caustischer Soda, Natronlauge und Ätzkali[698]) bestimmte, daß die Sektion für Chemie der Abteilung für industrielle Kriegswirtschaft die Rationierung dieser Produkte vornehmen solle. Ihr sind monatlich Gesuche um Zuteilung einzureichen. Die Rationierung erfolgte auf Grund der früheren Bezüge der Firmen in den Jahren 1911—1916; neu gegründete Firmen erhalten nur Zuteilungen, wenn für ihren Verbrauch ein volkswirtschaftliches Interesse vorliegt. Einer Reihe von Betrieben, die „in Bezug auf Qualität mehr als zweifelhafte Produkte" herstellten, wurde keine Ware zugeteilt[699]).

Da die schweizerische Sodafabrik inzwischen ihre Produktion vergrößern und dem Bedarf nach calcinierter Soda genügen konnte, wurde durch VV 25. Januar 1919 die Rationierung der calc. Soda aufgehoben[700]).

In der VV 29. Mai 1919[701]) wurde auch die Rationierung von Pottasche, caustischer Soda, Natronlauge und Ätzkali beseitigt, da diese Produkte genügend eingeführt wurden und ihre Auslandspreise sanken.

§ 11.

Das Wucherstrafrecht.

Auf dem Lebensmittelmarkt entstand bald nach Kriegsausbruch ein starkes Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage, das durch die tatsächliche Erschwerung in der Versorgung hervorgerufen und durch die Angst vor einer künftigen Lebensmittelknappheit

---

696) AS 35/219.
697) AS 35/345.
698) AS 33/1016.
699) X. Neutr. Bericht, S. 109.
700) AS 35/78.
701) AS 35/394.

verstärkt worden war. Ähnlich war es auf dem Markte der wichtigsten sonstigen Bedarfsartikel bestellt. Einem vorerst normalen Angebot stand ein gewaltiges Bedürfnis gegenüber. Dadurch wurde das Angebot zurückhaltender; mit geringem Angebot und vermehrter Noteninflation stiegen die Preise.

Symptom des Krankheitszustandes waren zahlreiche, aus dem Boden aufschießende Zwischenglieder des Handels. Für sie war in normalen Zeiten kein Raum gewesen. Für die wichtigsten Nahrungsmittel und Bedarfsgegenstände hatten nur geringe Preisspannen zwischen Produktion und Verbrauch bestanden. Erst mit der gewaltigen Erweiterung der Preisspanne entstand diesen Handelsformen ein üppiger Nährboden. Das Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage bildete einen starken Anreiz für die Spekulation. Sie verringerte noch künstlich das Angebot und vermehrte die Nachfrage. Aber nicht nur ein volkswirtschaftlich schädlicher Gelegenheitshandel erblühte, auch der reguläre Handel bezog manchmal Gewinne, die zu den üblichen Geschäftsgewinnen in keinem Verhältnis standen.

Der Gelegenheitshandel befaßte sich mit dem Einkauf und Verkauf irgend einer Ware, bei der die große Nachfrage gerade einen Gewinn versprach[702]). Änderte sich die Konjunktur, so ging der Gelegenheitshändler auf eine mehr Gewinn versprechende Ware über. Rohstoffe, Lebens- und Genußmittel waren der eigentliche Tätigkeitsbereich des Gelegenheitshändlers. Der Gelegenheitshandel speicherte lebensnotwendige Waren auf, um sie später mit gesteigertem Gewinn wieder verkaufen zu können, er organisierte den Sammelkauf, wobei Aufkäufer die Ware in Detailgeschäften zusammenkaufen und so dem Konsum entziehen mußten. Später fand der Gelegenheitshändler eine gewinnbringende Tätigkeit in der „Disqualifikation" von S.S.S. Klauselwaren, im Sammelkauf war es leicht die Klausel zu beseitigen; im Großhandel wurde durch den Schieber und Kettenhändler die nur für Schweizerkonsum bestimmte Ware solange weitergegeben, bis einmal die Klausel verschwunden war und der lohnende Export nach den Zentralmächten offen stand.

Schon kurz nach Kriegsbeginn, am 10. August 1914, griff der Bund mit einer Verordnung des Bundesrates in das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage ein, nachdem er von Kantonsregierungen, Gemeindebehörden und Privaten darum angegangen worden war, diesen für das Allgemeinwohl schädlichen Auswüchsen

---

[702]) Vgl. Landolt-Cotti a. a. O., S. 7.

des Handels entgegenzutreten. Diese „Verordnung gegen die Verteuerung von Nahrungsmitteln und anderen unentbehrlichen Bedarfsgegenständen“ bestimmt in Art. 1[703]):

„Wegen Wuchers mit Nahrungsmitteln und anderen unentbehrlichen Bedarfsgegenständen wird mit Gefängnis und Buße bis zu Fr. 10 000.— oder mit Buße allein bestraft:

a) wer für Nahrungsmittel oder andere unentbehrliche Bedarfsgegenstände Preise fordert, die gegenüber dem Ankaufspreis einen Gewinn ergeben würden, der den üblichen Geschäftsgewinn übersteigt,

b) wer an einer Verabredung oder Verbindung teilnimmt, welche die Erzielung solcher Preise zum Zweck hat,

c) wer, in der Absicht, aus einer Preissteigerung geschäftlichen Gewinn zu ziehen, im Inland Einkäufe von Nahrungsmitteln oder anderen unentbehrlichen Bedarfsgegenständen macht, die sein gewöhnliches Geschäfts- oder Haushaltungsbedürfnis erheblich übersteigen.“

Der Sachwucher oder Sozialwucher, den der Bundesrat mit seinen Vorschriften zu bekämpfen suchte, war schon im Altertum bekannt gewesen. Besonders gegen den Getreidewucher wurden schon im alten Rom Gesetze erlassen; durch das ganze Mittelalter hindurch waren Sachwucherverbote bekannt, sie verschwanden vor dem Siegeszug der Gewerbefreiheit.

Durch die Verordnung des Bundesrats vom 10. August 1914 wird der Wucher mit Nahrungsmitteln und anderen unentbehrlichen Bedarfsgegenständen unter Strafe gestellt. Wie das eidgen. Justiz- und Polizeidepartement in seinem Kreisschreiben vom 10. August 1914 erklärt[704]), hatte sich die kantonale Wucherstrafgesetzgebung als unzureichend erwiesen. Sie war, soweit sie bestand, zumeist gegen den Kreditwucher gerichtet, und auf die neuen Verhältnisse nicht anwendbar.

Mit seiner Vorschrift bezweckte der Bundesrat, der Preissteigerung und dem Verschwinden der Lebensmittel und sonstigen wichtigen Bedarfsartikel vom Markte Einhalt zu tun. Die Verordnung bezieht sich nur auf „Nahrungsmittel und unentbehrliche Bedarfsgegenstände“. Für die Auslegung wegleitend ist das Kreisschreiben des Justiz- und Polizeidepartements vom 10. August 1914. Einmal fallen unter die

---

[703]) AS 30/376.

[704]) BBl. 1914/IV/42.

Verordnung menschliche wie tierische Nahrungsmittel, und Sachen, die zur Herstellung und Zubereitung von Nahrungsmitteln dienen, nicht aber entbehrliche Genußmittel. Die Grenze zwischen Nahrungs- und Genußmitteln ist während des Krieges vielfach verschoben worden. Genußmittel mußten als Ersatz für fehlende Nahrungsmittel verwendet werden. Auch was die übrigen „unentbehrlichen Bedarfsgegenstände" anbetrifft, so änderte sich deren Umfang. Das Kreisschreiben bezeichnet beispielsweise „Beleuchtungs- und Heizungsstoffe, Heilmittel und Sachen, die zur Hervorbringung solcher verwendet werden." An die Rohstoffe wurde damals noch nicht gedacht[705]). Nach Landolt-Cotti[706]) und Michel[707]) sind als „unentbehrlich" einmal die Waren zu verstehen, die in die Schweiz eingeführt wurden unter der Klausel, daß sie nicht nach den dem Export- oder Durchfuhrland feindlichen Staaten ausgeführt würden. Mit der Verschärfung des Wirtschaftskrieges blieb zuletzt kaum mehr klauselfreie Ware übrig, war beinahe mit sämtlichen Gegenständen Kriegswucher möglich. Ferner ist ein Indiz für die Unentbehrlichkeit die Tatsache, daß eine Ware rationiert ist, daß für sie Höchstpreise oder Ausfuhrverbote bestehen[708]). Eine genaue Definition der unentbehrlichen Bedarfsgegenstände ist sehr schwer, Michel definiert sie[709]) als „mineralische, pflanzliche oder tierische Rohstoffe, bezw. die aus diesen Rohstoffen gewonnene Produkte bezw. Fabrikate, welche zur Erhaltung des menschlichen Lebens, sei es direkt (bei Nahrungsmitteln) oder indirekt (bei „anderen Gegenständen") wichtig sind und gleichzeitig durch keine anderen Stoffe ersetzt werden können."

Nach lit. a) wird wegen Wuchers strafbar, wer Preise fordert, die ihm einen Gewinn sichern würden, der den üblichen Geschäftsgewinn übersteigt. Das Wucherverbot bezieht sich nur auf den Wiederverkauf, nicht aber auf den Verkauf selbstproduzierter oder durch Verarbeitung gewonnener Waren[710]). Dies ergibt sich daraus, daß lit. a von einem übermäßigen Gewinn gegenüber dem Ankaufspreis spricht. Der Produzent kann deshalb die gewaltigsten Gewinne beziehen, ohne wegen Wuchers bestraft zu werden. Äußerst

[705]) Landolt-Cotti, a. a. O., S. 43.
[706]) S. 43.
[707]) Diss., S. 33.
[708]) Michel, Diss., S. 33/34.
[709]) a. a. O., S. 37.
[710]) Kreisschreiben vom 10. August 1914.

schwer zu umschreiben ist der Begriff des „üblichen Geschäftsgewinns“. Das Kreisschreiben vom 10. August 1914 faßt darunter einen Gewinn, „der das gewöhnliche Verhältnis des Einkaufspreises zum Verkaufspreis nicht überschreitet“. Dieses Verhältnis entspricht dem Bruttogewinn, wobei der Händler allerdings seine Spesen in Anrechnung bringen darf[711]). „Üblicher Geschäftsgewinn will soviel heißen, als ein Gewinn, der unter Berücksichtigung der im einzelnen Falle maßgebenden Umstände als angemessen erscheint[712])“ Damit ist nur ein ganz schematischer Rahmen gegeben, den der Richter durch eine Fülle von Erwägungen ausfüllen muß. Gewinne der Friedenszeit, die man als hoch ansah, sind oft nicht mehr als üblich aufzufassen; der Zweck der Verordnung ist der Teuerung zu wehren, sodaß es nach strenger Interpretation als billig erscheint, daß der Konsument neben der Teuerung nicht noch hohe Gewinne des Händlers tragen muß. Ein genauer, etwa in Prozenten des Ankaufspreises ausgedrückter zulässiger Gewinn kann nicht angegeben werden. Die Zulässigkeit des Gewinnes hängt ab von der üblichen Höhe des Entgeltes für die Vermittlung der Ware, für das Risiko der Vermittlung, für Spesen etc.

Lit. b) der Verordnung erklärt als strafbar die Teilnahme an einer Verabredung oder Verbindung, die die Erzielung dieser strafbaren Preise zum Zwecke hat. Darunter sind nach dem Kreisschreiben des Justizdepartements Ring- und Trustbildungen zu verstehen. Nach Landolt-Cotti[713]) und Michel[714]) sind solche nie bekannt geworden. Es ist natürlich äußerst schwierig, sie nachzuweisen. Der Unterschied zwischen Verbindung und Verabredung ist nicht klar. „Die Verbindung setzt eine juristische Organisation voraus, während dies bei der Verabredung nicht der Fall zu sein braucht[715]).“ Praktisch ist der Unterschied unwesentlich, da im Strafmaß nicht unterschieden wird. Der Deliktstatbestand liegt schon vor, wenn die Verabredung oder Verbindung zustande gekommen ist, ihr Zweck braucht nicht erfüllt zu sein.

Nach lit. c) wird verboten im Inland Einkäufe von Nahrungsmitteln oder unentbehrlichen Bedarfsgegenständen, die das gewöhnliche Geschäfts- oder Haushaltungsbedürfnis erheblich übersteigen,

---

711) BGE 44/I/220; Michel, Diss., S. 70/74.
712) Michel, Diss., S. 53.
713) a. a. O., S. 49.
714) Diss., S. 115.
715) Michel, Diss., S. 112.

zu machen, in der Absicht, aus einer Preissteigerung geschäftlichen Gewinn zu ziehen. „Gewöhnliches Haushaltungsbedürfnis“ ist die Warenmenge, die zur Bedürfnisbefriedigung der Mitglieder des Haushalts notwendig ist. Ein „gewöhnliches Geschäftsbedürfnis“ liegt dann vor, wenn der Händler beabsichtigt, die Nachfrage der inländischen Konsumenten zu befriedigen oder die Ware ihrer Zweckbestimmung in irgend einer Weise näher zu bringen, nicht aber, wenn er die Ware aus spekulativen Gründen aufspeichern will, oder wenn er beabsichtigt, die im Inland nötige Ware zu exportieren oder an Personen abzugeben, die den Export oder die Aufspeicherung zum Zwecke der Preissteigerung vornehmen wollen[716]). Ein gewöhnliches Geschäftsbedürfnis liegt auch dann nicht vor, wenn nicht regelmäßig mit der betreffenden Ware Handel getrieben wurde und dieser Handel nun angestrebt wird, nicht um der Nachfrage des Konsumenten zu genügen, sondern um aus einer Preissteigerung geschäftlichen Gewinn zu erzielen. Wenn mit der betreffenden Ware vor Inkrafttreten der Verordnung überhaupt nicht gehandelt wurde, fehlt immer ein gewöhnliches Geschäftsbedürfnis[717]).

Art. 1 lit. c) verbietet den Einkauf von unentbehrlichen Bedarfsgegenständen nur, wenn das Haushaltungs- oder Geschäftsbedürfnis erheblich überstiegen wird. Strafbar ist dieser Einkauf nur, wenn er „in der Absicht, aus einer Preissteigerung geschäftlichen Gewinn zu ziehen“ gemacht wird. Die Höhe des beabsichtigten Gewinnes ist gleichgültig. Die Absicht des Gewinnes ist nur strafbar, wenn der Gewinn dadurch erzielt werden soll, daß die Ware dem inländischen Konsum entzogen oder vorenthalten wird[718]), wobei es unwesentlich ist, wodurch die Preissteigerung bewirkt wird[719]). Durch das Wucherstrafrecht wird daher

---

[716]) BGE 43/I/135.

[717]) Michel, Diss., S. 120.

[718]) BGE 43/I/136. Die Ware muß nicht aufgespeichert werden, damit „Entzug“ vorliegt. Auch der Kettenhandel, wobei die Ware gleich weiter verkauft wird, fällt unter das Verbot: Vgl. unten S. 236.

[719]) Kreisschreiben vom 10. August 1914: „Dabei braucht nicht nachgewiesen zu werden, daß die Handlungsweise des Täters eine Erhöhung der Preise zur Folge hatte, und daß er eine Preissteigerung herbeizuführen bestrebt war.“

Boven stellt die Dinge auf den Kopf, wenn er a. a. O. S. 30 a) behauptet, dieser Handel, der die Ware erst auf den Markt bringt, wenn der Preis stark gestiegen ist, sei volkswirtschaftlich nützlich, da er die Ware

nicht verboten die Konjunktur auszunützen, wenn diese Ausnützung nicht Zweck des Einkaufs war[720]). Das Hamstern bleibt straflos, da hier kein Gewinn beabsichtigt wird[721]). Ebenso ist es gestattet, Waren aufzuspeichern, um sie später ohne Gewinn an Notleidende abzugeben[722]). Dann fällt nicht unter die Wucherverordnung ein Warenhandel, der erst seit Inkrafttreten der Verordnung betrieben oder ausgedehnt wurde, der folglich das gewöhnliche Geschäftsbedürfnis übersteigt, wenn dieser Handel nicht bezweckt aus einer Preissteigerung durch Aufspeichern geschäftlichen Gewinn zu erlangen, sondern wenn er die Ware ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung zuführen will[723]).

Während der besprochene Artikel 1 der Verordnung vom 10. August 1914 das Delikt des Wuchers mit Lebensmitteln und anderen unentbehrlichen Bedarfsgegenständen umschreibt, wird als weitere Maßnahme gegen die Verteuerung dieser Waren in Art. 2 den Kantonen das Recht zur Festsetzung von Höchstpreisen, zu Bestandesaufnahmen, Beschlagnahmen, Enteignungen und zu Vorkaufsverboten erteilt. Der Bund griff erst später selbst zu solchen Erlassen. In Art. 4 wird für die Übertretung der kantonalen Anordnungen Buße bis zu Fr. 10 000.— festgesetzt. Nach Art. 5 liegt die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen der Wuchervorschriften den Kantonen ob.

Zur Verordnung vom 10. August 1914 trat am 18. April 1916 ein BRB hinzu, der den Artikel 1 von 1914 ergänzte und teilweise neu formulierte. Der Bundesrat erklärte zu diesem neuen gegen die Preissteigerung gerichteten Beschluß, daß Art. 1 der Verordnung von

---

gerade dann verkaufe, wenn sie am nötigsten sei. Dabei vergißt Boven offenbar, daß die große Nachfrage und die Preissteigerung oft eben erst die Folge des Zurückhaltens der Ware ist.

[720]) Vgl. Michel, Diss., S. 142.

[721]) Die „Hamsterei" wird verboten durch den BRB 2. Februar 1917. Die Hamsterverbote sind von uns nicht zu behandeln; sie beeinträchtigen die Handels- und Gewerbefreiheit nicht, da diese nur gegenüber Beschränkungen berufsmäßiger Erwerbstätigkeiten angerufen werden kann.

[722]) Landolt-Cotti, a. a. O., S. 55.

[723]) Anders Zürcher E., „Über die Bekämpfung des Kriegswuchers". Vortrag in der demokratischen Vereinigung der Stadt Zürich: „Die ältere Wucherverordnung hatte die Möglichkeit geboten, sowohl den fremden Händler, der nach Kriegsbeginn sein Geschäft in der Schweiz auftat, wie auch denjenigen, der schon vor dem Kriege hier war, aber erst im Kriege zu handeln anfing, das Geschäft vollständig zu unterbinden."

1914 zur Bekämpfung des Spekulantentums ausgereicht hätte, wenn die Kantone überall das richtige Verständnis für die wirtschaftliche Lage und ihre Auswüchse besessen hätten[724]).

Der BRB betr. Abänderung und Ergänzung von Art. 1 der Verordnung vom 10. August 1914 gegen die Verteuerung von Nahrungsmitteln und andern unentbehrlichen Bedarfsgegenständen vom 18. April 1916 lautete[725]):

„Art. 1. Der Art. 1 der Verordnung vom 10. August 1914 gegen die Verteuerung von Nahrungsmitteln und andern unentbehrlichen Bedarfsgegenständen erhält folgende Fassung: Mit Gefängnis und Buße bis zu Fr. 10 000.— oder mit Buße allein wird bestraft:

a) (entspricht der lit. a) vom 10. August 1914),

b) (gleich wie lit. b) der Verordnung vom 10. August 1914),

c) wer Nahrungsmittel oder andere unentbehrliche Bedarfsgegenstände aufkauft, um sie, wenn auch nur vorübergehend, ihrer bestimmungsmäßigen Verwendung zu entziehen und aus einer Preissteigerung geschäftlichen Gewinn zu ziehen,

d) wer Nahrungsmittel oder andere unentbehrliche Bedarfsgegenstände zu Preisen, die den inländischen Marktpreis oder den Einfuhrpreis wesentlich übersteigen, aufkauft,

e) wer mit einem Ausfuhrverbot belegte Gegenstände mit der unrichtigen Angabe zum Kaufe anbietet, es sei für diese eine Ausfuhrbewilligung erteilt."

Lit. a) und b) von Art. 1 bleiben sich gleich, lit. c) erwähnt an Stelle des Ausdruckes „erhebliches Übersteigen des gewöhnlichen Geschäfts- oder Haushaltungsbedürfnisses" nur noch die Wendung „aufkaufen". Wer Lebensmittel oder andere unentbehrliche Bedarfsartikel aufkauft, wird strafbar. Der Begriff des Aufkaufens deckt sich nicht ganz mit dem des „gewöhnlichen Geschäfts- oder Haushaltungsbedürfnisses". Ist eine Ware in geringen Mengen vorhanden, so genügt zum Begriff des Aufkaufs schon eine Quantität, bei der das gewöhnliche Geschäftsbedürfnis noch nicht überschritten ist[726]). Das Überschreiten des gewöhnlichen Geschäfts- und Haus-

---

724) III. Neutr. Bericht, S. 29.

725) AS 32/165.

726) Michel, Diss., S. 123.

727) Vgl. Landolt-Cotti, a. a. O., S. 10.

haltungsbedürfnisses ist nur eine Art des Aufkaufs. Eine andere Form ist das Zusammenkaufen der Ware in Detailgeschäften durch einen Grossisten, der sogenannte Sammelkauf[727]), der strafbar ist, auch wenn der Grossist nicht über sein Geschäftsbedürfnis hinauskauft. Fraglich ist, ob nach der neuen lit. c) das gewöhnliche Geschäfts- oder Haushaltungsbedürfnis erheblich überschritten sein muß, oder ob schon das bloße Überschreiten strafbar ist[728]). Strafbar ist wie bisher der Vorsatz, aus einer Preissteigerung geschäftlichen Gewinn zu ziehen, nun aber nur, wenn beabsichtigt wird, die Ware vorübergehend oder dauernd ihrer bestimmungsmäßigen Verwendung zu entziehen.

Durch diesen Zusatz wird materiell nichts geändert; zum Tatbestand gehörte bisher die Absicht, aus einer Preissteigerung geschäftlichen Gewinn zu ziehen, und zwar ist darunter nur ein Gewinn zu verstehen, der entsteht dadurch, daß die Ware dem Konsum entzogen wird, nicht aber ein Gewinn aus der normalen Vermittlertätigkeit des Handels[729]). Zum Tatbestand des Art. 1 lit. c) der Verordnung vom 10. August 1914 war nötig der V o r s a t z , die Ware ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung zu entziehen, da mit der Absicht strafbaren Gewinn zu erzielen, immer auch die Absicht auf Entzug der Ware einherging. Dieser Entzug war nicht einfach, wie Michel meint, ev. eine ungewollte Folge des Gewinns[730]).

Durch die Verordnung von 1914 wie durch den BRB von 1916 wurde auch der sog. K e t t e n h a n d e l unter Strafe gestellt. Beim Kettenhandel wird der Weg vom Produzenten zum Konsumenten zu

---

[728]) Michel, Diss., S. 124—129.

[729]) BGE 43/I/136; 46/I/172.

[730]) Michel, Diss., S. 133: „Der Gesetzgeber wurde zu dieser Lösung (dem Verbot, die Ware ihrer bestimmungsmäßigen Verwendung zu entziehen) wohl durch die Überlegung veranlaßt, daß der Aufkauf eines unentbehrlichen Bedarfsgegenstandes zwar immer mit der Absicht der Erzielung geschäftlichen Gewinnes verbunden sei, wobei es möglich bleibt, daß der Aufkaufende den unentbehrlichen Bedarfsgegenstand aber nicht dem Konsum entziehen, sondern diesem im Gegenteil, allerdings verteuert um seinen Gewinn, näherbringen will, und infolgedessen der Konsumsentzug als eine vom Täter ungewollte Folge des Aufkaufs erscheint. Der Aufkäufer mit der Absicht des sofortigen Wiederverkaufs unter Gewinnzuschlag ist also unter Umständen nicht strafbar.“ In diesem Falle tritt aber der Tatbestand des Art. 1 lit. c) schon deshalb nicht ein, weil nicht beabsichtigt ist, aus einer Preissteigerung geschäftlichen Gewinn zu ziehen (der bloße legitime Handelsgewinn ist nicht verboten).

einer langen Kette, deren Glieder in der Ware lediglich ein Spekulationsobjekt sehen. Die Ware wird dem Konsum dadurch vorenthalten[731]). Der Kettenhändler bezweckt, aus einer Preissteigerung geschäftlichen Gewinn zu ziehen. Diese Absicht ist oft nicht leicht zu erkennen, da die Ware rasch weiter wandert und so die Absicht, die Ware ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung vorzuenthalten, erst in der Kette, nicht schon beim einzelnen Glied klar zu Tage tritt. Es ist unrichtig, wenn Michel im Gegensatz zum Bundesgericht[732]) annimmt, der Kettenhandel beabsichtige keinen Gewinn dadurch, daß die Ware dem Konsum entzogen wird[733]). Der Kettenhandel ist strafbar wegen seiner Preissteigerungsabsicht, auch wenn die Höhe des Gewinns die Höhe eines normalen Geschäftsgewinnes nicht übersteigt.

Art. 1 des BRB 18. April 1916 enthält eine neue lit. d), wonach der Aufkauf von Nahrungsmitteln und anderen unentbehrlichen Bedarfsgegenständen zu Preisen, die den inländischen Marktpreis oder den Einfuhrpreis wesentlich übersteigen, verboten wird. Damit Bestrafung eintreten kann, muß der inländische Marktpreis oder der Einfuhrpreis wesentlich überschritten sein. Nach lit. d) ist nicht strafbar ein Aufkauf, wobei der inländische Marktpreis oder der Einfuhrpreis nicht wesentlich überschritten wird und ebenso ist der Tatbestand der lit. d) nicht erfüllt, wenn Einfuhrpreis oder inländischer Marktpreis zwar wesentlich überschritten sind, der Kauf aber nicht als Aufkauf zu betrachten ist.

Nach Art. 1 lit. e) wird strafbar, wer mit einem Ausfuhrverbot belegte Gegenstände mit der unrichtigen Angabe zum Kaufe anbietet, es sei für diese eine Ausfuhrbewilligung erteilt. Im Gegensatz zu lit. a) bis d) wird hier nicht von Lebensmitteln und andern unentbehrlichen Bedarfsgegenständen gesprochen. Es kann sich aber auch hier nur um solche handeln; Gegenstände für die Ausfuhrverbote bestehen, sind immer als unentbehrliche Bedarfsgegenstände anzusehen[734]). Gleichgültig ist, ob dem Täter das Ausfuhrverbot be-

---

[731]) Nicht zum Kettenhandel ist zu rechnen der Zwischenhandel, der in der Richtung zum Konsum hin arbeitet, auch wenn dieser Zwischenhandel mehr Glieder umfaßt, als in normalen Zeiten. Dieser Zwischenhandel erfüllt oft eine volkswirtschaftlich nützliche Aufgabe. Infolge der Schwierigkeit die Ware in der Kriegszeit zu beschaffen, sind neue Handelsstufen wirtschaftlich notwendig geworden; vgl. Boven, a. a. O., S. 23 a. Auch dieser Zwischenhandel ist in verschiedenen Erlassen verboten worden: Vgl. oben § 4 B.

[732]) BGE 43/I/136.

[733]) Diss., S. 159.

kannt war oder nicht. Der Tatbestand ist erfüllt, auch wenn kein Kauf zu Stande kommt und wenn die Ausfuhrbewilligung später erteilt wird.

Nach dieser Darlegung der Tragweite des Kriegswucherstrafrechts kommen wir zur eigentlichen Aufgabe: In welchem Maße wird die Handels- und Gewerbefreiheit durch die Wucherverbote betroffen?

Im öffentlichen Interesse steht es dem Bund wie den Kantonen zu, gewisse Erwerbstätigkeiten, die die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder die öffentliche Sittlichkeit gefährden, einzuschränken. Wie weit hängt von der Größe des zu schützenden Interesses ab. Eine für die Allgemeinheit sehr gefährliche Form der Erwerbstätigkeit wird eine entsprechend weitgehende Beschränkung erdulden müssen. Ist die Verhältnismäßigkeit zwischen dem Eingriff und dessen Zweck vorhanden, so liegt keine Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit vor, vorausgesetzt, daß der Eingriff nicht auf Unterdrückung des freien Wettbewerbs abzielt.

Durch die Verordnung des Bundesrats vom 10. August 1914 wird der W u c h e r mit Nahrungsmitteln und andern unentbehrlichen Gebrauchsgegenständen unter Strafe gestellt. In einem erläuternden Kreisschreiben des Justiz- und Polizeidepartements vom gleichen Tag ist eine Äußerung über das Verhältnis von Art. 2 der Verordnung zur Handels- und Gewerbefreiheit enthalten. Darnach hält der Bundesrat „wenigstens während der Geltungsdauer der Verordnung" kantonale Höchstpreise. Bestandesaufnahmen, Beschlagnahmen und Vorkaufsverbote als vereinbar mit der Handels- und Gewerbefreiheit. Über das Verhältnis der Wuchervorschriften des Art. 1 zum Art. 31 BV schweigt sich das Kreisschreiben aus[735]). Michel äußert sich wie folgt[736]): „Prüfen wir, ob und inwieweit durch die Verordnung vom 10. August 1914 und den BRB 18. April 1916 ein Eingriff in die in der BV gewährleisteten Privatrechte erfolgte. Dabei ergibt sich, daß durch diese beiden Erlasse zweifellos Art. 31 der BV verletzt wurde, der die Handels- und Gewerbefreiheit auf dem ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft garantiert. Indem nämlich Art. 1 lit. a) der Verordnung vom 10. August 1914 sich gegen die übermäßigen Gewinne auf unentbehrlichen Bedarfsgegenständen

---

[734]) Michel, Diss. 186.

[735]) Michel, Diss., S. 14 bezieht unrichtigerweise die Ausführungen des Kreisschreibens über die Handels- und Gewerbefreiheit auch auf Art. 1 der Verordnung.

[736]) Diss., S. 14

richtet, und Art. 2 lit. a) der gleichen Verordnung dem Eigentümer einer Sache verbietet, dieselbe zu jedem beliebigen Preise zu verkaufen, schränken sie die Handelsfreiheit tatsächlich ein[737])."

Die besprochenen eidgen. Erlasse sind strafrechtlicher, nicht bloß polizeistrafrechtlicher Natur; sie lehnen an an den Vermögenswucher des kantonalen Strafrechts[738]). Die Handels- und Gewerbefreiheit bezieht sich nun nur auf Erwerbstätigkeiten, die durch das Strafrecht nicht verboten werden. Damit steht es Bund und Kantonen aber nicht zu, eine Erwerbstätigkeit, die durch gewerbepolizeiliche Vorschriften nicht verhindert werden kann, weil für die Beschränkung dieses Gewerbes überhaupt, oder doch für das Verbot der Erwerbstätigkeit keine polizeilichen Motive vorliegen, dadurch zu verunmöglichen, daß sie zum strafrechtlichen Delikt gestempelt wird[739]). Das Strafrecht hat die aus der Handels- und Gewerbefreiheit fließenden Grundsätze zu beachten.

Das Kriegswucherstrafrecht des Bundes beeinträchtigt daher die Handels- und Gewerbefreiheit dann, wenn es diese in einem Maße einschränkt, das sich nicht mehr durch polizeiliche Erwägungen rechtfertigen läßt. Richtet sich das Wucherstrafrecht gegen Folgen des freien Wettbewerbs, so wird die Handels- und Gewerbefreiheit beschränkt.

Der Vergleich mit den Höchstpreiserlassen weist uns den Weg für den Entscheid dieser Frage. Die Höchstpreisvorschriften schränken den Art. 31 BV sicher in ungleich stärkerem Maße ein, als die Wuchererlasse[740]). Höchstpreise beschränken die Handels- und

---

[737]) Michel, Diss., S. 15 zitiert für die gleiche Ansicht zu Unrecht von Waldkirch. V. Waldkirch erklärt nur zutreffenderweise, daß Art. 2 der Verordnung vom 10. August 1914 die Handels- und Gewerbefreiheit verletze, während er sich über das Verhältnis der Kriegswucherbestimmungen zur Handels- und Gewerbefreiheit nicht äußert. Ebensowenig ist das Zitat „Stucki, a. a. O., S. 262" berechtigt. Stucki spricht hier wohl von einer Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit durch die Kriegswirtschaft, ohne diese Verletzung jedoch in Zusammenhang mit den Wuchervorschriften zu bringen.

[738]) Entscheid der II. Appellationskammer des Zürcherischen Obergerichts vom 19. Sept. 1916: Blätter für zürcherische Rechtssprechung, XVI. Band, 1917, S. 331. Vgl. zum Unterschied zwischen Sozialwucher und Polizeiunrecht besonders Hafter, „Sozialwucher", Ztschr. f. Schweiz. Recht, 39. n. F., 1920, S. 133 a ff.

[739]) Vgl. Bertheau, Diss., S. 94.

[740]) Vgl. Michel, Diss., S. 86: „Das System der Höchstpreisnormierung ist gewissermaßen das weitergehende, indem es generell für einzelne Waren-

Gewerbefreiheit dadurch, daß sie gegen den freien Wettbewerb gerichtet den Geschäftsgewinn der den Zirkulationsweg der Ware vermittelnden Erwerbstätigkeiten nach oben begrenzen durch einen vom Staat mehr oder weniger willkürlich angenommenen Maximalpreis. Bei der Festsetzung dieses Preises will der Staat nicht lediglich gewisse für die Allgemeinheit schädliche Auswüchse des Handels treffen, sondern er verbietet ganz allgemein einen Preis, der über dem staatlich festgesetzten Höchstpreis liegt, obschon nicht immer gesagt ist, daß ein höherer Preis volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigt wäre.

Der große Unterschied der Wucherverbote gegenüber den Höchstpreisvorschriften liegt darin, daß die Wuchererlasse die Geschäftsgewinne der Vorkriegszeit zur Grundlage nehmen. Ein „üblicher Geschäftsgewinn", der sich unter der Herrschaft des freien Wettbewerbs herausgebildet hatte, bleibt erlaubt. Einkäufe, die das „gewöhnliche Geschäftsbedürfnis" nicht übersteigen, sind gestattet. Nicht die normale Erwerbstätigkeit soll beschränkt werden, sondern der aus der Kriegszeit herausgewachsene illegitime Handel. Damit haben wir festgestellt, daß durch die Wucherverbote das verfassungsmäßige Freiheitsrecht sicher weniger bedrückt wird, als durch die Höchstpreise.

Wird Art. 31 überhaupt beeinträchtigt? Der freie Wettbewerb erleidet starke Einschränkungen, da nur ein „üblicher" Geschäftsgewinn zulässig ist, während das Streben des Kaufmanns, das sich bei freier Konkurrenz auswirken kann, dahingeht, den höchstmöglichen Gewinn zu erzielen. Wenn nun mit den Wuchererlassen bezweckt wird, Folgen der freien Konkurrenz zu bekämpfen, so wird Art. 31 BV beeinträchtigt. Zürcher äußerte sich zu dieser Frage 1917 in einem Vortrag in der demokratischen Vereinigung der Stadt Zürich[741]): „Die Wuchergesetzgebung hat sicher nicht den Sinn, daß sie ein neues Handelssystem an die Stelle des im Prinzip unangetasteten freien Handels setzen will. Sie bedeutet allerdings eine Einengung der Freiheit des Handels. Aber die Ein-

gruppen Preise festsetzt, etc." S. 91: „Vom Standpunkt der leichteren Handhabung aus ist das System der Höchstpreise vorzuziehen, während die Aufstellung von Einzeltatbeständen mit ganz bestimmten Strafbarkeits- und Tatbestandsmerkmalen, welche in ihrer Gesamtheit den Begriff des Sachwuchers ausmachen, mehr der Billigkeit und dem Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit entsprechen."

[741]) Abgedruckt in der „Züricher Post", No. 126, 128, 130 des Jahrgangs 1917.

engung ist nicht ihr Zweck: Es ist kein Zweifel, daß die freie Konkurrenz und das freie Spiel der Kräfte auch in Handel der Kriegszeit das Prinzip sein soll."

Bleibt der freie Handel wirklich durch die Wuchergesetzgebung „im Prinzip unangetastet"? Das ist eine große Frage. Nicht gegen den freien Wettbewerb gerichtet sind die Wuchererlasse dann, wenn sie nicht die freie Preisbildung, sondern die Ausbeutung des Publikums bekämpfen wollen, wenn also rein gewerbepolizeiliche Zwecke verfolgt werden. Die Wucherbekämpfung ist nun zu einem großen Teile Wirtschaftspolitik. Sie richtet sich gegen die freie Preisbildung; ein „übermäßiger Gewinn" ist Folge des freien Wettbewerbs, dieser wird daher bekämpft.

Das Verbot, für unentbehrliche Bedarfsgegenstände Preise zu fordern, die einen übermäßigen Gewinn ergeben würden, das Verbot diese Waren aufzukaufen, um sie ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung zu entziehen und aus einer Preissteigerung geschäftlichen Gewinn zu ziehen und das Verbot, diese Waren zu einem Preise aufzukaufen, der den inländischen Marktpreis oder den Einfuhrpreis wesentlich übersteigt: alle diese Verbote sind wirtschaftspolitische Maßnahmen gegen den freien Wettbewerb. Wo da der „prinzipiell freie Handel" Zürchers bleibt, ist unerfindlich.

Die Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit durch die Wucherverbote ist nur graduell von der Beschränkung durch die Höchstpreise verschieden. Hier maßt sich der Staat unter Mißachtung von Art. 31 BV das Recht an, einen „gerechten Preis", dort einen „gerechten Gewinn" vorzuschreiben. In beiden Fällen wird der freie Wettbewerb zu korrigieren versucht.

Anders zu beurteilen sind die schon vor dem Kriege als verfassungsmäßig anerkannten staatlichen Preistaxierungen, die aus polizeilichen Gründen gewisse Gewerbetätigkeiten einschränken[742]). So sind z. B. Maximaltaxen im Kutschergewerbe, die den Fremden vor Überforderung schützen sollen, als zulässig anzusehen[743]). Sie lassen sich durch polizeiliche Erwägungen rechtfertigen.

Auf eine besondere Beeinträchtigung der Handels- und Gewerbefreiheit ist noch aufmerksam zu machen, die auch dann bestehen bleibt, wenn man die eben geschilderten Beschränkungen als zu-

---

[742]) Burckhardt, Kommentar, S. 261.

[743]) Salis II, S. 697.

lässige gewerbepolizeiliche Vorschriften auffassen wollte[744]). Die Gleichberechtigung der Gewerbetreibenden wurde durch Art. 1 der Erlasse von 1914 und 1916 nicht gewahrt. Verboten wird Preise zu fordern, die gegenüber dem Ankaufspreis einen übermäßigen Gewinn ergeben würden. Lediglich die Handelstätigkeit soll getroffen werden, der Produzent eines unentbehrlichen Bedarfsgegenstandes kann beliebige Preise fordern, da er die Ware nicht angekauft hat[745]). Dieses Privileg des Produzenten ist vom Gesetzgeber gewollt. Das Kreisschreiben vom 10. August 1914 enthält den Satz: „Strafbar ist die wucherische Preisforderung nur dann, wenn es sich um den Verkauf gekaufter Waren, nicht dagegen, wenn es sich um die Veräußerung selbst erzeugter oder durch Verarbeitung gewonnener Waren handelt."

Die Handels- und Gewerbefreiheit wird durch diese Sonderstellung, die der Produktionstätigkeit eingeräumt wird, beeinträchtigt. Nicht dadurch, daß eine Erwerbstätigkeit polizeilich beschränkt wird, während eine andere ungehindert ausgeübt werden kann, ergibt sich die Beeinträchtigung. Die Beschränkung kann in der besonderen Natur eines Gewerbes begründet sein, die besondere Polizeivorschriften rechtfertigt. Aus dem Zweck der bundesrätlichen Erlasse ergibt sich aber klar, daß es sich hier nicht um eine solche Bekämpfung von Schäden einer bestimmten Erwerbstätigkeit handeln kann. Der Erlaß vom 10. August 1914 ist überschrieben mit „Verordnung gegen die Verteuerung von Nahrungsmitteln und anderen unentbehrlichen Bedarfsgegenständen". Eine solche Verteuerung kann ebensowohl verursacht werden durch übermäßig hohe Verkaufspreise des Produzenten, wie durch solche des Händlers. Wird nun einseitig die Erwerbstätigkeit des Handels durch Polizeivorschriften eingeengt, so wird damit in der rechtsungleichen Behandlung die Handels- und Gewerbefreiheit beschränkt.

Der Erfolg der Wucherverordnungen entsprach wohl kaum den gehegten Erwartungen. Künstliche Eingriffe in die Preisgestaltung bedürfen einer langen Vorbereitung, die auf die komplizierten Zusammenhänge eines vielumstrittenen wirtschaftlichen

---

[744]) Unter der Begründung: der Staat schütze die öffentliche Gesundheit, die in hohem Maße durch Wucherpreise gefährdet sei, da diese Preise den Konsumenten zum Verzicht auf die Ware oder zu übermäßiger Vermögensaufwendung zwängen, wobei wieder andere Bedürfnisse zu kurz kommen müßten.

[745]) Vergl. Michel, Diss., S. 46 ff.

Problems Rücksicht zu nehmen hat, falls der Zweck, der mit dem Eingriff verfolgt wird, nur einigermaßen erreicht werden soll. Die Aufgabe entstand dem Gesetzgeber aber so plötzlich, daß die glückliche Lösung kaum erwartet werden durfte. Die Lösung war denn auch nur zu erklären als eine aus der Not der Zeit entstandene Gelegenheitsgesetzgebung, über deren Tragweite man sich erst bei der Anwendung der neuen Rechtssätze klar wurde[746]). Es wurde mit der Wucherverordnung ein Recht geschaffen, dessen vage Begriffe „unentbehrlicher Bedarfsartikel", „üblicher Geschäftsgewinn", „Aufkauf", „bestimmungsgemäße Verwendung" usw. zu eben so vielen Streitfragen Anlaß gaben. Von juristischer und volkswirtschaftlicher Seite wurde allgemein auf die Unzulänglichkeit der Regelung hingewiesen. „Eine Fülle von juristischem Scharfsinn, von sozialökonomischem und wirtschaftswissenschaftlichem Nachdenken hat man aufgewendet, um zu der Einsicht zu gelangen, daß eine starke, einheitliche und zielbewußte Anwendung dieser Gesetzesbestimmung nicht möglich ist." So schreibt Hafter über Art. 1 lit. a) der Wucherverordnung[747]).

Dem Wunsch, gewisse Wuchervorschriften in die ordentliche Gesetzgebung überzuführen, wurde im Schoße des Schweizerischen Juristenvereins Ausdruck gegeben. An der 55. Jahresversammlung des Schweiz. Juristenvereins im September 1920 in Basel kam die Überführung von Bestimmungen über den Sozialwucher in das Schweiz. Strafgesetzbuch zur Sprache. Nach Referaten von P. Boven gegen und E. Hafter für die staatliche Sozialwucherbekämpfung wurde mit großer Mehrheit folgende Resolution gefaßt: „Der Juristenverein gibt dem Wunsch Ausdruck, es möchten Bestimmungen über den Sozialwucher in das Schweiz. Strafgesetzbuch aufgenommen werden[748])."

Prof. E. Hafter schlägt in seiner Arbeit folgende Strafbestimmungen als Artikel 238 a des eidgen. Strafgesetzentwurfs vor[749]):

---

[746]) Vgl. Hafter E., in der Ztschr. für Schweiz. Recht, 39. n. F., 1920, Seite 121 a.

[747]) In „Wissen und Leben", XIX. Band, S. 567 ff. Vgl. dann besonders die Kritik bei Michel, Diss., S. 259 ff. Die Meinung der meisten Volkswirtschafter drückt Kellenberger in seinem Aufsatze in den Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik 1916 aus, wenn er S. 546 zur Wucherverordnung schreibt: „Ebenfalls ein Produkt unserer Zeit, das eindringender Kritik ebensowenig Stand hält wie die Preistaxen." Ebenso ablehnend Sieveking, a. a. O., S. 34.

[748]) Ztschr. f. Schweiz. Recht, 39. n. F., 1920, S. 272 a.

[749]) Sozialwucher etc., Ztschr. f. Schweiz. Recht, 39. n. F., 1920, S. 189 a.

„Wer in Zeiten einer wirtschaftlichen Krise eine allgemeine Notlage ausbeutet, indem er Gegenstände, die zum Leben für Mensch und Vieh oder zur Aufrechterhaltung der nationalen Industrie und zur Berufsausübung notwendig sind, aufkauft und zurückhält, oder solche bereits bei ihm lagernde, für die Weitergabe an den Verbrauch bestimmte Gegenstände zurückhält, oder solche Gegenstände auf andere Weise ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung, wenn auch nur vorübergehend, einzieht, wird mit Zuchthaus bis zu 5 Jahren oder mit Gefängnis bestraft. Die den Gegenstand der strafbaren Handlung bildende Ware kann eingezogen werden. Ist diese Einziehung nicht durchführbar, so kann an deren Stelle auf Ersatz des Wertes erkannt werden."

Der erste Abschnitt dieses Artikels lautet: „Wer in Zeiten einer wirtschaftlichen Krise eine allgemeine Notlage ausbeutet." Das eidgenössische Wucherstrafrecht soll daher nur in Zeiten wirtschaftlicher Krisen in Anwendung kommen; bei dieser Formulierung hat vielleicht auch die Überlegung mitgespielt, daß durch dieses Wucherstrafrecht in normalen Zeiten die Handels- und Gewerbefreiheit verletzt würde.

Auch in der Bundesversammlung fand der Wunsch nach staatlichem Eingriff in die Preisgestaltung in einem Postulat des Ständerates vom 5. Oktober 1921 Ausdruck[750]): „Der Bundesrat wird eingeladen, zu prüfen, ob nicht den Räten eine Vorlage über die Herabsetzung und Verhinderung übersetzter Zwischenhandelsgewinne zu unterbreiten sei." Zu diesem Postulat schrieb der Bundesrat im Geschäftsbericht für 1922[751]): „Wir sind nicht in der Lage, der Anregung Folge zu geben. Die Kriegserfahrungen haben bewiesen, daß die Gesetzgebung auf dem Gebiete der Preispolitik mit unübersteigbaren Hindernissen zu kämpfen hat, deren man im allgemeinen nicht Herr werden kann."

Damit ist der Bundesrat erst durch die Kriegserfahrungen bewogen worden, wieder zu einer Auffassung zurückzukehren, die schon 1875 vertreten worden war. Damals äußerte sich der Bundesrat in einem Rekursentscheid, wonach amtliche Taxierung von Mehl und Brot unzulässig sei, wie folgt: „Man ist in Wissenschaft und Praxis allgemein längst davon abgekommen, es lasse sich durch amtliche Taxierung ein niedrigerer Preis dieser Lebensmittel und damit ein

---

[750]) Geschäftsbericht des Bundesrates 1921, S. 14.

[751]) S. 586.

nationalökonomischer Vorteil erzwecken; man hat eingesehen, daß auch hier die freie Konkurrenz der beste Regulator ist[752])."

Durch BRB vom 14. Dezember 1922 wurden die eidgen. Erlasse gegen den Lebensmittelwucher aufgehoben[753]).

§ 12.

Die Beschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit durch S.S.S. und S.T.S.

Der Weltkrieg war zu einem großen Teile Wirtschaftskrieg. Alle nur denkbaren wirtschaftlichen Kräfte wurden dem Kriegszwecke dienstbar gemacht. Der Kriegführende stellte seine Wirtschaft in allen Einzelheiten auf den Kriegszweck ein. Gleichzeitig richtete er seine Angriffe gegen die feindliche Wirtschaft. Die Rechtssätze des Seekriegsrechtes wurden durch den Wirtschaftskrieg durchbrochen, die Absperrung des Feindes vom Seeverkehr und dadurch die Erdrosselung seines Wirtschaftslebens wurde zum wichtigsten Kriegsziel. Planmäßig wurde der internationale Handelsverkehr des Feindes bekämpft.

In diesem Absperrungsplan bestand jedoch eine große Lücke: die neutralen Mächte, die an den feindlichen Staat grenzten, vermochten die Wirksamkeit der Sperre herabzumindern, zu durchbrechen durch Vermittlung des Warenverkehrs von Dritten mit dem Feinde. Der Kriegführende war deshalb bemüht, diese Lücke auszufüllen, dadurch, daß er versuchte, eine Kontrolle über den Handelsverkehr der Neutralen zu erlangen. Insofern der Neutrale auf die Ausfuhr aus dem kriegführenden Staate oder auf die Durchfuhr durch den kriegführenden Staat angewiesen war, hatte es dieser Staat in der Hand, von vertraglichen Bindungen abgesehen, dem Neutralen die Einfuhr nur dann zu gestatten, wenn für eine Verhinderung der Wiederausfuhr Gewähr geboten wurde. Da Durchfuhr- und Ausfuhrverbote, besondere Abmachungen vorbehalten, völkerrechtlich zulässig sind, mußte die neutrale Macht Konzessionen auf Kosten ihrer Souveränität machen, wenn sie nicht Gefahr laufen wollte, ungenügend versorgt zu werden. Rechtsverwahrungen und Proteste wegen Verletzung von Vertragsbestimmungen vermochten den tatsächlichen Zustand nicht abzuändern[754]).

---

752) Salis II, S. 693.

753) AS 38/588.

754) III. Neutr. Bericht, S. 30.

Die wirtschaftliche Überwachung der Schweiz äußerte sich vorerst darin, daß durch Agenten von Gesandtschaften und Konsulaten schwarze Listen angelegt wurden von Firmen, die dem Feinde tatsächlich oder angeblich Waren zukommen ließen. Durch diese Eintragungen wurden solche Firmen dem Handelsverbot unterworfen. Den übrigen Firmen wurden zum Import zahlreiche schwere Bedingungen auferlegt, wie Anerkennung der Überwachung durch ausländische Agenten, Verbot der Wiederausfuhr und der Lieferung an Schweizerfirmen, die auf der schwarzen Liste stehen.

Diese ganze Überwachung durch Organe eines fremden Staates verletzte staatliche Souveränitätsrechte, die der Bund jedoch duldete, da die schwierige ökonomische Lage der Schweiz ihn dazu zwang, sich solchen Machtverhältnissen unterzuordnen[755]).

Vom Standpunkt der staatlichen Unabhängigkeit aus war dieses passive Verhalten der Bundesbehörden gegenüber der Kontrolle unseres Handels durch Vertreter eines fremden Staates, wenig begrüßenswert. Der Bundesrat kam denn auch bald dazu, nach einer Verständigung mit den kriegführenden Staaten zu suchen, diese Überwachung vertraglich zu begründen. Gleichzeitig waren auch die Verbandsmächte bestrebt, von der Schweiz eine sichere Kontrolle zu erlangen. Nachdem am 17. März ein französisches Dekret und eine „order in council" der englischen Regierung die Gewährleistung der Endbestimmung von Warenlieferungen nach neutralen Ländern verlangten[756]), machte die Entente im April 1915 die ersten Schritte, um mit der Schweiz zu einer Verständigung zu kommen[757]).

Schon bevor sich die Bundesbehörden mit der Organisation der Überwachung befaßten, hatte sich die Privatunternehmerschaft verschiedener Erwerbszweige zusammengeschlossen, um so erleichterte Bezugsbedingungen zu erlangen[758]).

Der Bundesrat trat im Frühjahr 1915 auf die Frage ein. Geplant war der Zusammenschluß sämtlicher Zweige von Handel und Industrie zu einer Privatorganisation mit staatlichem Mitbestimmungsrecht. Mitte Mai wurde den Entente-Mächten ein Entwurf überreicht, der den „Nederlandsch Overzee Trust" zum Vorbild genommen hatte.

---

755) II. Neutr. Bericht, S. 5/6.

756) Société Suisse de Surveillance économique 1915—1919. Tableau de son activité, Berne 1920, S. 50.

757) S.S.S. Tableau, S. 9.

758) Obrecht M., Die kriegswirtschaftlichen Überwachungsgesellschaften S.S.S. und S.T.S. und insbesondere ihre Syndikate, Diss. iur., Bern 1920, S. 12.

Nach „langen und zähen Verhandlungen“[759]), nachdem die Verhandlungen mehrmals zum Scheitern verurteilt schienen[760]), genehmigte am 22. September 1915 der Bundesrat die Vorlage, nach welcher die „Société Suisse de Surveillance économique“ gegründet wurde. Durch diese Genehmigung wurde nicht etwa ein Recht der Verbandsmächte auf die Beschränkungen der schweizerischen Zufuhr anerkannt; der Bundesrat machte „genau formulierte Vorbehalte“[761]). Am 11. Oktober fand die konstituierende Versammlung statt.

Zur gleichen Zeit, da der Bundesrat mit den Verbandsstaaten wegen der Errichtung einer Überwachungsstelle in Unterhandlungen trat, wurden auch mit den Zentralmächten Beratungen gepflogen; vom Versuch, eine Stelle für beide Mächtegruppen zu bilden wurde bald abgesehen[762]). Am 12. Juni 1915 stellte der Bundesrat die Grundlagen einer Kontrollstelle auf, die den Titel trug „Schweizerisches Politisches Departement, Treuhandstelle Zürich für die Einfuhr deutscher Waren in die Schweiz“. Weitere Grundlagen der Geschäftsführung der Treuhandstelle wurden zwischen Bundesrat Hoffmann und dem Leiter der Treuhandstelle, Ständerat Usteri, in mündlichen und schriftlichen Abmachungen vereinbart[763]). Die Rechtsstellung des Treuhändlers zum Bundesrat wurde dabei als „öffentlich-rechtlicher Auftrag“ umschrieben[764]).

Im August 1915 schloß sich Österreich-Ungarn der Treuhandstelle Zürich an.

---

[759]) II. Neutr. Bericht, S. 6.

[760]) Da die S.S.S. nicht zustande kommen wollte, führten private Bestrebungen zur Gründung der „Société auxiliaire du commerce et de l'industrie“ vom 12. August 1915, zur Gründung der „Schweiz. Import Trust A.-G.“ vom 18. August.

[761]) IV. Neutr. Bericht, S. 8.

[762]) III. Neutr. Bericht, S. 32.

[763]) Berichte über die Organisation, Entwicklung und Tätigkeit der Kontrollstellen: Treuhandstelle Zürich, S.T.S., Bern 1919, S. 7.

[764]) Für die Einfuhr von Arzneiwaren wurde das Schweiz. Gesundheitsamt in Bern als Treuhandstelle bezeichnet, während die Einfuhr von Kohle und Koks von der 1916 gegründeten Kohlenzentrale in Basel überwacht wurde. Auf Grund des deutsch-schweiz. Abkommens vom 2. September 1916 wurde für die Einfuhr von Stahl und Eisen die „Schweiz. Zentralstelle für die Einfuhr von Stahl und Eisen aus Deutschland“ gegründet. Diese Genossenschaft wurde später aufgehoben und ihre Funktionen einer Departements-Abteilung (Eisenzentrale) übertragen. Mit der Gründung der S.T.S.

Im Herbst 1916 wurde die Kontrolle auf Grund eines Abkommens mit Deutschland verschärft[765]), ein Bureau in Bern wurde gegründet, das sich besonders mit Exportangelegenheiten befaßte; eine weitere Verschärfung der Ausfuhrbestimmungen brachte das Abkommen vom 20. August 1917.

Die Treuhandstelle, seit Beginn des Jahres 1918 unter der Bezeichnung „Schweizerische Treuhandstelle zur Überwachung des Warenverkehrs (S.T.S.), Geschäftsstellen in Bern und Zürich", übte eine Kontrolle aus, die nach deutscher Ansicht weit weniger wirksam war, als die Kontrolle der S.S.S. Die Verwirklichung der deutschen Forderung nach Umgestaltung nach dem Muster der S.S.S. wurde im Abkommen vom 15. Mai 1918 zugesagt. Am 15. Juli konstituierte sich die neue Gesellschaft. Ihre Organisation wich wenig von der S.S.S. ab[766]). Österreich-Ungarn trat der Neu-Organisation nicht bei, für die Einfuhr aus diesem Lande blieb die Überwachung bei der Treuhandstelle Zürich. Auf Verfügung des VWDep. vom 17. Januar 1919 stellte die Treuhandstelle Zürich auch ihre Tätigkeit in Bezug auf österreich-ungarische Waren ein und trat in Liquidation[767]).

Zweck der S.S.S. und der S.T.S. war die Vertretung und Förderung der wirtschaftlichen Interessen der Schweiz[768]). Speziell war ihr Zweck die Überwachung des Warenverkehrs, um den Forderungen, die die Kriegführenden an die Gewährung der Einfuhrbewilligung knüpften, Genüge zu leisten.

Als juristische Form der Körperschaft wählte man die

---

wurden der Kohlenzentrale A.-G. Aufgaben, Rechte und Pflichten eines Syndikates übertragen. Arzneiwaren konnten weiter durch das Gesundheitsamt bezogen werden, wenn die Jahresbezüge den Wert von Frs. 3000.— nicht überstiegen; sonst war das Chemische Syndikat der S.T.S. zuständig (S.T.S.-Berichte, S. 21).

[765]) Text im V. Neutr. Bericht, S. 1 f.

[766]) Die weitere Besprechung bezieht sich daher gleichzeitig auf S.S.S. und S.T.S.

Von einer Behandlung der Vorläufer der S.T.S. glauben wir absehen zu müssen, da sich für unsere Frage daraus nichts neues, sondern nur eine ermüdende Wiederholung ergäbe.

[767]) S.T.S.-Berichte, S. 13.

[768]) Art. 2 der Statuten der S.S.S.: „Le but de l'association est de représenter et de favoriser les intérêts économiques nationaux de la Suisse que la guerre crée à la vie économique de la population etc." (S.S.S. Tableau, S. 199) Wörtlich gleich Art. 2 der S.T.S.-Statuten.

eines Vereins, nach Art. 60 ZGB.[769]) S.S.S. und S.T.S. verfolgten keinen privatwirtschaftlichen Zweck, sie bezweckten keinen Ertrag, sondern dienten einem ideellen Zwecke, obgleich sie wirtschaftliche Mittel verwendeten[770]), und deshalb zum Eintrag ins Handelsregister verpflichtet waren[771]). Die Gesellschaften wurden in der Form einer privatrechtlichen Körperschaft begründet. Damit scheint ihre Betrachtung von vorneherein außerhalb des Rahmens unserer Aufgabe zu fallen, da sich die Handels- und Gewerbefreiheit doch nur auf das Verhältnis zwischen Staat und Bürger bezieht und nicht auf Beziehungen der Privatpersonen unter sich[772]), also nur gegenüber dem Staate, nicht gegenüber einer privatrechtlichen Körperschaft angerufen werden kann.

Die Form der Überwachungsgesellschaften sagt aber über ihre Aufgabe noch nichts aus. Obschon privatrechtlich konstituiert, (was hier nicht zu untersuchen ist) konnten sie doch mit staatlichem Herrschaftsrecht ausgestattet sein[773]), der Staatsaufsicht unterworfen sein oder nicht[774]). Dann sind sie Einrichtungen des öffentlichen Rechts, Träger einer staatlichen Funktion.

Schon die Entstehungsgeschichte der Überwachungsgesellschaften weist uns den Weg in der Beurteilung dieser Frage. Die S.S.S. und die S.T.S. wurden gebildet auf Grund von völkerrechtlichen Verträgen, die diese Organisationen vorsahen. Innerstaatlich war die Entstehung der Überwachungsgesellschaften abhängig vom Staatswillen; die Körperschaften waren nur der Schweiz, nicht ihren Vertragsgegnern, verantwortlich[775]).

Die Verpflichtungen, die die Schweiz vertraglich eingegangen war, waren derart, daß zu ihrer Erfüllung eine privatrechtliche Körperschaft nicht befähigt war. Deshalb wurden die vom Bunde ins Leben gerufenen Körperschaften vom Staate mit Befehlsgewalt ausgestattet. Sie sind daher ihrer Aufgabe nach als öffentlich-rechtliche Verbände gekennzeichnet[776]). Da eine ihrer Eigenart entsprechende Rechtsform

---

[769]) Statuts de la S.S.S., Art. 1 (S.S.S. Tableau, S. 199). Statuten der S.T.S., Art. 1.

[770]) Vergl. Obrecht Diss., S. 31/32.

[771]) ZGB Art. 61.

[772]) Burckhardt, Kommentar, S. 252.

[773]) Fleiner, Institutionen, S. 100.

[774]) Fleiner, Institutionen, S. 105.

[775]) Obrecht Diss., S. 186.

[776]) Ebenso Fleiner, Bundesstaatsrecht, S. 381.

nicht bestand, wurden S.S.S. und S.T.S. als Vereine konstituiert[777]). Bei ihrer Konstituierung war ausschlaggebend der Wille des Staates[778]).

Diesen Vereinen wurde vom Staate weitgehende Autonomie verliehen[779]). Der Bundesrat bezeichnete die Waren, bei deren Einfuhr die S.S.S. und die S.T.S. allein empfangsberechtigt waren[780]). Umfassende Kontrollrechte der Verbände garantierten die Erfüllung ihrer Bedingungen. Daß die S.S.S. und die S.T.S. mit staatlicher Herrschaftsgewalt ausgestattet waren, zeigt sich klar in ihren Gerichtsbarkeitskompetenzen. Nach Art. 27 der Statuts-Types d'une société coopérative suisse pour l'importation de métaux"[781]), die für die Statuten der der S.S.S. angeschlossenen Syndikate maßgebend waren, nach Art. 3 lit. e) der S.S.S.-Statuten[782]) und nach Art. 11 lit. e) der S.T.S.-Statuten wurden die Überwachungsgesellschaften mit dem Recht zu endgültigen Bußenentscheiden gegenüber Syndikatsmitgliedern, die den eingegangenen Verpflichtungen widerhandeln, ausgestattet[783]). Durch den BRB 29. Oktober 1918[784]) wurden diese Kompetenzen bestätigt und umschrieben.

Die staatliche Aufsicht über die S.S.S. und die S.T.S. bestand besonders darin, daß Abänderungen von Statuten und Reglementen der Genehmigung des Bundesrates unterlagen[785]), daß die Mitglieder des Vereins (15 bei S.S.S. und S.T.S.) vom Bundesrat ernannt wurden[786]) und daß die Wahl der Mitglieder der Generaldirektion der S.S.S. und die Wahl des Generaldirektors der S.T.S. der Genehmigung durch den Bundesrat bedurften[787]).

Mit diesen Darlegungen ist die öffentlich-rechtliche Natur der

---

777) Obrecht, Diss., S. 26, 195.
778) Obrecht, Diss., S. 18.
779) BBl. 1918/V/221.
780) Règlement intérieur de la S.S.S., Art. 1 (S.S.S. Tableau, S. 202) S.T.S. Ausführungsbestimmungen, Art. 1.
781) S.S.S. Tableau, S. 214.
782) S.S.S. Tableau, S. 199.
783) Vergl. Obrecht, Diss., S. 178—183.
784) AS 34/1092.
785) Régl. Int. S.S.S., Art. 19 (S.S.S. Tableau, S. 208). S.T.S. Ausführungsbastimmungen, Art. 26.
786) S.S.S. Statuten, Art. 7 (S.S.S. Tableau, S. 200). S.T.S. Statuten, Art. 7.
787) S.S.S. Statuten, Art. 15 (S.S.S. Tableau, S. 200). S.T.S. Statuten, Art. 15.

Überwachungsgesellschaften wohl erwiesen. Da S.S.S. und S.T.S. öffentlich-rechtliche Körperschaften waren, hatten sie den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit zu beachten. Durch Statuten, Reglemente und Anordnungen beschränken nun S.S.S. und S.T.S. die Handels- und Gewerbefreiheit. Alle diese Beschränkungen, wie weitere Einbrüche in Verfassungs- und Gesetzesrecht durch die kriegswirtschaftlichen Überwachungsgesellschaften sind zurückzuführen auf die außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates[788]). Der Bundesrat schrieb in seinem II. Neutr. Bericht, S. 6: „Es unterliegt gar keinem Zweifel, daß die erwähnten Organisationen völlig außer dem verfassungsmäßigen und gesetzlichen Rahmen stehen. Sie stehen und fallen mit den a.o. Vollmachten."

Art. 1 des Règlement intérieur der S.S.S. und Art. 1 der S.T.S. Ausführungsbestimmungen erklärt die Gesellschaften allein empfangsberechtigt für die vom Bundesrat zu bezeichnenden Waren. Damit wird jede Einfuhr von solchen Waren dem privaten Unternehmer, der sich dieser Überwachungsgesellschaften nicht bedient, verunmöglicht. Wohl bleibt der Private zur Einfuhr berechtigt, er darf diese Einfuhr aber immer nur mit Vermittlung der Überwachungsgesellschaft besorgen. Der Beitritt wird erzwungen und so die Ausübung der Privattätigkeit weitgehend eingeschränkt.

Die Zulassung zur Erwerbstätigkeit wird durch das „Empfangsmonopol"[789]) der S.S.S. und S.T.S. nicht beeinträchtigt. Die alleinige Empfangsberechtigung ist kein Monopol im Rechtssinn, da nicht eine private Erwerbstätigkeit vom Staate übernommen und für den Privaten ausgeschlossen wird, sondern die private Erwerbstätigkeit lediglich von der Erfüllung von Bedingungen abhängig gemacht wird. Mit der Erfüllung von Bedingungen ersteht dem Privaten kein neues Recht, es fallen durch die Erfüllung Hindernisse weg, die einem bestehenden Rechte im Wege standen.

Diese Bedingungen sind einmal die Zugehörigkeit zu einem der Überwachungsgesellschaft angeschlossenen Syndikat. Unter Syndikaten sind zu verstehen, „die im Handelsregister als Genossenschaften eingetragenen Vereinigungen der Importeure bestimmter S.S.S.- resp. S.T.S.-Warengruppen mit den Zwecken, die Einfuhr dieser Waren zu erleichtern, die Interessen ihrer Mitglieder bei der Über-

[788]) Vergl. Obrecht, Diss., S. 10/11.

[789]) Obrecht, Diss., S. 33.

wachungsgesellschaft zu vertreten und der Überwachungsgesellschaft ein Hilfsorgan zu sein[790])."

Nach Art. 6 Règlement intérieur de la S.S.S., Art. 6 Ausführungsbestimmungen der S.T.S. lieferten die Gesellschaften nur an diese Syndikate; so wurde der Private zum Beitritt gezwungen. Der Zwang, einer beruflichen Vereinigung beizutreten, beeinträchtigt die Handels- und Gewerbefreiheit dann, wenn er gegen den freien Wettbewerb gerichtet ist und nicht aus polizeilichen Gründen nur sekundär zu einer Beschränkung der freien Konkurrenz führt[791]). Der Zwang zum Beitritt zu den Überwachungsgesellschaften war nun gegen die freie Konkurrenz gerichtet. Er bekämpfte nicht etwa gewerbepolizeiliche Schäden des freien Wettbewerbs, sondern er bezweckte primär gewisse Erwerbstätigkeiten zu verunmöglichen. Der „nicht gutgläubige Handel", d. h. der Handel, der nicht die Versorgung der Schweiz, sondern die des Kriegsgegners des ausführenden bezw. durchführenden Staates bezweckte, sollte dadurch ausgeschaltet werden. Damit, daß sich dieser Beitrittszwang gegen die freie Konkurrenz richtet, ist natürlich nicht gesagt, daß nicht gleichwohl ein öffentliches Interesse an dieser Beschränkung besteht. Zweifellos war dieser Beitrittszwang, wie die Umstände einmal lagen, im öffentlichen Interesse, da die Versorgung der Schweiz nur durch die Errichtung der Überwachungsgesellschaften gesichert werden konnte. Art. 31 BV gewährleistet nun aber ein Freiheitsrecht, das wohl im öffentlichen Interesse beschränkt werden darf, aber nur dann, wenn die Beschränkung nicht die Folgen der freien Konkurrenz bekämpft. Das öffentliche Interesse mag noch so wichtig sein: eine gewollte Bekämpfung des freien Wettbewerbs verletzt immer Art. 31, wenn nicht eine Verfassungsbestimmung Ausnahmen vorsieht. Deshalb ist m. E. die Ansicht von Obrecht unrichtig[792]), wonach der Beitrittszwang die Handels- und Gewerbefreiheit nicht beeinträchtige, weil er im öffentlichen Interesse liege. Der von Obrecht zur Stützung seiner Ansicht angeführte bundesrätliche Rekursentscheid, nach dem eine staatliche Vorschrift, daß sich Berufs- oder Gewerbegenossen in korporativer Weise zu organisieren hätten, keine Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit sei, wenn die Vorschrift in der Natur und den Verhältnissen des betr. Gewerbes begründet liege[793]), ist nicht als Analogon zu verwenden. Dieser Rekurs-

[790]) Obrecht, Diss., S. 94.

[791]) Vergl. Bertheau, Diss., S. 111; Baumgartner, Diss., S. 32.

[792]) Diss., S. 61/62.

[793]) Von uns gesperrt.

entscheid bezieht sich auf rein gewerbepolizeiliche Beschränkungen des Börsenagenten-Gewerbes[794]). Der Beitrittszwang zu den Syndikaten der S.S.S. und S.T.S. lag aber nicht in der „Natur und den Verhältnissen des betreffenden Gewerbes" begründet, — er bezog sich nicht auf ein besonderes, volkswirtschaftlich schädliches Gewerbe — sondern darin, daß bei freiem Wettbewerb die Kontrolle, die die Vertragsgegner der Schweiz verlangten, nicht durchzuführen war.

Die erste der die Handels- und Gewerbefreiheit beschränkenden Bedingungen der Überwachungsgesellschaften war der Zwang, einem ihrer Syndikate beizutreten. Während die Überwachungsgesellschaften öffentlich-rechtliche Verbände waren, tritt bei den Unterorganisationen die privatrechtliche Natur schon mehr in den Vordergrund. Der staatliche Einfluß auf die Syndikate war geringer, die Entstehung war von Staatswillen unmittelbar unabhängig[795]). Dagegen fehlte bei der vorwiegend privatrechtlichen Organisation das öffentlich-rechtliche Moment nicht. Der Staatseinfluß bestand darin, daß ein Mitglied des Verwaltungsrates des Syndikats vom Bundesrat gewählt wurde, daß der Staat auf den Syndikatszweck teilweise bestimmend einwirken konnte. Auch die Entstehung der Syndikate war zurückzuführen auf die vertragliche Bindung des Staatswillens. Durch die Abhängigkeit der Syndikate vom Bestehen der öffentlich-rechtlichen Überwachungsgesellschaften, besonders durch die Unterordnung unter S.S.S. und S.T.S. wurde nach Obrecht[796]) die privatrechtliche Natur der unter der Form von Genossenschaften gebildeten Syndikate von öffentlich-rechtlichen Reflexen durchbrochen.

Der Beitritt zu den Syndikaten war nicht jedermann ermöglicht. Art. 3. der „Statuts-Types d'une Société coopérative Suisse pour l'importation de métaux", bestimmt:

> „Ne pourront être membres que les personnes ou sociétés jouissant de la capacité civile, domiciliées en Suisse et en état de prouver qu'elles peuvent travailler dans leurs propres usines la totalité ou quelques unes des matières premières énumérées à l'article premier ou qui pourront être ajoutées à cette liste. Elles devront s'engager à observer les

[794]) Bei Salis, II/S. 680.
[795]) Obrecht, Diss., S. 196.
[796]) S. 198, 200.

clauses des présents statuts et toutes les conditions que la société pourrait leur imposer par la suite en ce qui concerne l'emploi de ces matières premières.

Les maisons qui ne figurent pas sur le registre du commerce ou qui n'y figurent que depuis le 1er juillet 1914 ne peuvent faire partie de la société qu'à titre exceptionnel et seulement avec le consentement de la S.S.S."

Nach diesen Musterstatuten werden die Bestimmungen der Syndikate gebildet. Mitglieder der Syndikate konnten nur Handlungsfähige werden. Durch diesen Ausschluß der nichthandlungsfähigen Erwerbstätigen wird diesen die Einfuhr von Listenwaren verunmöglicht. Damit wird Art. 31 beeinträchtigt, der die Handels- und Gewerbefreiheit ohne Rücksicht auf die Handlungsfähigkeit gewährleistet.

Ein Recht zur Aufnahme in das Syndikat stand nur Firmen zu, die vor dem 1. Juli 1914 im Handelsregister eingetragen waren. Dieses Erfordernis widersprach der Handels- und Gewerbefreiheit am ausgesprochensten. Es schaltet den freien Wettbewerb völlig aus, und schafft ein Monopol zu Gunsten der Firmen, die schon vor dem Kriege die betr. Erwerbstätigkeit ausübten. Die Zulassung zum Gewerbe, die nach Art. 31 BV unbeschränkt ist, wird hierdurch auf einen privilegierten Kreis beschränkt. Dabei wird besonders die Rechtsgleichheit, die die Voraussetzung des freien Wettbewerbes ist, beeinträchtigt. Die Beschränkung von Art. 31 BV wird dadurch nicht abgeschwächt, daß ausnahmsweise auch Kriegsgründungen Aufnahme in die Syndikate fanden. Solchen Aufnahmegesuchen wurden Schwierigkeiten bereitet, da die Kontingente der Syndikats-Mitglieder durch die Aufnahme verkleinert wurden[797]). Infolge des öffentlichrechtlichen Einschlages der Syndikate bestand ein Recht auf Aufnahme für Firmen, die die vorgeschriebenen Bedingungen erfüllten. Die Ansicht von Obrecht[798]), daß auch Gründungen nach dem 1. Juli 1914 zur Aufnahme berechtigt gewesen wären, da sonst die Rechtsgleichheit beschränkt worden wäre, ist m. E. unrichtig. Der Wortlaut der Musterstatuten spricht eindeutig dafür, daß der Grundsatz der Rechtsgleichheit beeinträchtigt werden sollte. Diese Beeinträch-

[797]) Obrecht, Diss., S. 100.
[798]) Diss., S. 101.

tigung ist wieder auf die außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates zurückzuführen.

War die zur Syndikatsmitgliedschaft notwendige Qualifikation erwiesen, so hatte die betr. Firma sich zur Befolgung der Syndikatsbestimmungen und der S.S.S.- resp. S.T.S.-Bestimmungen zu verpflichten[799]). Dem Syndikatsmitglied wurde ein Import nur dann vermittelt, wenn es den Bedingungen der S.S.S. resp. S.T.S. genügte[800]). Waren diese Bedingungen erfüllt, so konnte das Einfuhrgesuch bewilligt werden, wenn das zugestandene Kontingent die Zuteilung gestattete. Trafen diese Voraussetzungen zu, so hing die Einfuhr immer noch von der Einfuhrbewilligung des Exportlandes ab. Dem Mitglied gegenüber stellten die Statuten und Reglemente der Überwachungsgesellschaften und die Syndikatsstatuten hauptsächlich folgende Bedingungen auf[801]): Ausfuhrverbote für Waren, die durch Vermittlung der Überwachungsgesellschaft eingeführt wurden und für in der Schweiz gekaufte Waren, die der Kontrolle der Überwachungsgesellschaft unterlagen. Ausfuhrverbote für Waren, die durch die S.S.S. resp. S.T.S. kontrolliert, aber vor Syndikatsgründung eingeführt wurden, auch dann, wenn sie die Hand gewechselt hatten, und Ausfuhrverbote für Produkte, die hauptsächlich aus diesen drei Warengruppen hergestellt wurden. Von diesen drei Ausfuhrverboten wurden Ausnahmen gemacht[802]).

Der aktive und passive Veredlungsverkehr mit S.S.S.-Waren zwischen der Schweiz und den Zentralmächten, mit S.T.S.-Waren zwischen der Schweiz und der Entente, wurde von einer Bewilligung der Überwachungsgesellschaft abhängig. Der Warenimporteur und das Syndikatsmitglied wurden verpflichtet, die Ware nur mit Übertragung der Verpflichtungen zu veräußern[803]). Erwerber von S.S.S.- resp. S.T.S.-Waren, die im Schuldbetreibungs- oder Konkursverfahren zur Verwertung kamen, wurden zur Einhaltung der S.S.S- resp. S.T.S.-Vorschriften verpflichtet[804]).

---

799) Statuts-Types, Art. 3. Musterstatuten einer schweiz. Metalleinfuhrgenossenschaft (für die S.T.S.) vom 15. Juli 1918, Art. 18.

800) Conditions générales S.S.S. du 18 juillet 1917, Art. 2, (S.S.S. Tableau, S. 215), Ausführungsbestimmungen der S.T.S., vom 15. Juli 1918, Art. 2.

801) Obrecht Diss., S. 123.

802) vgl. Conditions Générales S.S.S., Art. 7—12.

803) Conditions générales S.S.S., Art. 8.

804) BRB. 29. Oktober 1918, Art. 2.

Diese Vorschriften, die hier nur in groben Umrissen umschrieben werden können, griffen in mannigfaltiger Weise in die Handels- und Gewerbefreiheit ein. Sie sind nicht einfach vertragliche Bindungen, die nach Privatrechtssätzen zu beurteilen wären[805]), sondern infolge der öffentlich-rechtlichen Natur der Überwachungsgesellschaften, die dem Erwerbstätigen als potentior persona gegenübertraten, die ihn zwangen, diese Bindungen einzugehen, nach öffentlich-rechtlichen Grundsätzen zu betrachten. Tritt dem Privaten aber staatliche Herrschaftsmacht gegenüber, so kann dieser Gewalt gegenüber die Handels- und Gewerbefreiheit angerufen werden. Ein vertraglicher Verzicht auf diese im Interesse der Allgemeinheit verfassungsmäßig festgestellte Freiheit ist unzulässig. Wohl kann der Berechtigte auf die Ausübung seines Rechtes verzichten, er kann aber nicht den Staat von der Pflicht befreien, dieses Recht zu schützen. Deshalb beeinträchtigten die aufgezählten Bedingungen der Überwachungsgesellschaften die Handels- und Gewerbefreiheit, trotzdem der Destinatär durch Ausfüllung des Verpflichtungsscheins auf die Ausübung seines verfassungsmäßigen Rechtes verzichtete.

Alle diese Bedingungen können nicht als zulässige gewerbepolizeiliche Beschränkungen der Freiheit aufgefaßt werden, da sie primär gegen den freien Wettbewerb gerichtet sind. Zum Begriff des freien Wettbewerbs gehört das Recht des Individuums, seine wirtschaftliche Kraft beliebig zu verwerten, in den rechtlichen Schranken Waren frei zu veräußern[806]). Durch die Handelsbeschränkungen, die von den Überwachungsgesellschaften gefordert wurden, erlitt die freie Konkurrenz eine dem Freiheitsrecht widersprechende Einengung.

Zur Sicherung der Bedingungen, die die Syndikatsmitglieder eingehen mußten, besaßen die Überwachungesellschaften und Syndikate weitgehende Kontrollrechte[807]) und Strafkompetenzen[808]). Um verhängte Geldstrafen zu sichern, schrieben S.S.S., S.T.S. und ihre Syn-

---

[805]) Vergl. Burckhardt, Kommentar, S. 252.

[806]) Vergl. Bertheau, Diss., S. 112.

[807]) Conditions générales, S.S.S., Art. 9; Ausführungsbestimmungen S.T.S., Art. 22; Allgemeine Vertragsbestimmungen, S.T.S., Art. 15; Statuts-Types, S.S.S., Art. 10; Musterstatuten, S.T.S., Art. 11.

[808]) Conditions générales, S.S.S., Art. 8; Allgemeine Vertragsbestimmungen, S.T.S., Art. 10; Statuts-Types, S.S.S., Art. 14; Musterstatuten S.T.S., Art. 14, 17: Betreffend die endgültigen Bußenentscheide, vergl. oben S. 250.

dikate die Leistung von Kautionen vor[809]). Auch hierdurch wurde die Handels- und Gewerbefreiheit beeinträchtigt. Die Kautionen beschränkten den freien Wettbewerb, da der finanzkräftige Erwerbstätige vor dem finanziell weniger gut gestellten bevorzugt wurde[810]).

Nach dem Waffenstillstand erklärte die deutsche Gesandtschaft in einer Note vom 17. November 1918, daß die deutsche Regierung auf die S.T.S.-Kontrolle verzichte. Am 18. November beauftragte der Bundesrat die S.T.S., die Liquidation durchzuführen. Wie die Entstehung, so war auch die Aufhebung der Überwachungsgesellschaft vom Staatswillen abhängig. Die Liquidation wurde am 10. Dezember 1918 von der Mitgliederversammlung beschlossen.

Nicht so rasch fiel die S.S.S. dahin. Am 27. Januar 1919 wurde die Warenliste reduziert und am 23. April die Kontingentierung aufgehoben. Der Verzicht auf die Überwachungsgesellschaft durch die Ententemächte erfolgte am 12. Juli. Die Mitgliederversammlung beschloß am 24. Juli 1919 die Liquidation.

§ 13.

Die heute noch in Kraft bestehenden, Art. 31 BV. beeinträchtigenden Erlasse des Bundesrates.

Die Notverordnungen des Bundesrates waren zumeist auf Bedürfnisse der Kriegszeit zugeschnitten, die sich in der Nachkriegszeit nicht mehr oder nicht mehr in dem Maße, wie zur Zeit der Kriegswirren geltend machten. Allmählich wurden die Notverordnungen des Bundesrates, die den Art. 31 BV beschränkten, aufgehoben; allmählich drang das verfassungsmäßige Freiheitsrecht wieder durch. Die Verzögerung im Abbau erklärt sich daraus, daß der Friedensschluß keineswegs die herbeigewünschten gesunden Wirtschaftsverhältnisse gebracht hatte. Nach wie vor bestanden außerordentliche, krisenhafte Zustände, die notwendig machten, zahlreiche Erlasse beizubehalten. Im Bericht des Bundesrates vom 18. Dezember 1918 über den Abbau seiner Vollmachten[811]), wird denn auch darauf hingewiesen, daß der Bundesrat im Interesse der schweize-

[809]) Conditions générales, S.S.S., Art. 11, 12; Allgemeine Vertragsbestimmungen, S.T.S., Art. 11,12; Statuts-Types, S.S.S., Art. 11; Musterstatuten, S.T.S., Art. 12, 13.

[810]) Vergl. Burckhardt, Kommentar, S. 270/71.

[811]) BBl. 1918/V/709.

rischen Volkswirtschaft seine außerordentlichen Vollmachten noch nicht entbehren könne[812]). Noch am 9. November 1920 erachtete es der Bundesrat als notwendig, die Vollmachten auf wirtschaftlichem Gebiete bestehen zu lassen[813]). Am 19. Oktober 1921 hoben die Räte die außerordentlichen Vollmachten grundsätzlich, d. h. für neue Erlasse auf. Der Bundesrat blieb aber berechtigt, die noch nicht aufgehobenen Erlasse abzuändern; er hat den Abbau weiterzuführen, sobald die Interessen des Landes dies gestatten.

Die in unserer Aufgabe besprochenen Maßnahmen des Bundesrates sind heute fast völlig hinweggefallen. Von den noch in Kraft befindlichen Erlassen verletzen noch folgende die Handels- und Gewerbefreiheit:

Das auf dem BRB 9. Januar 1915 beruhende Getreidemonopol wird vom Bunde immer noch in Anspruch genommen. In seiner Botschaft vom 27. Mai 1924 schlägt der Bundesrat der Bundesversammlung die Aufnahme eines Art. 23 bis in die BV vor, wonach der Bund Maßnahmen für die Sicherung der Getreideversorgung treffen solle. In diesem Art. ist der Passus enthalten, daß spätestens ein Jahr nach Annahme des Art. das Getreidemonopol zu verschwinden habe. Wir verweisen in dieser Frage auf das oben S. 56 ff. Gesagte.

Der BRB 22. Dezember 1917 betr. Förderung und Überwachung der Herstellung und des Vertriebes von Düngemitteln, Futtermitteln und andern Hülfsstoffen der Landwirtschaft und deren Nebengewerbe, der eine Produktions- und Handelsbewilligung fordert, die nur erteilt werden soll, wenn für die betr. Erzeugnisse ein Bedürfnis nachgewiesen ist[814]), ist immer noch in Geltung. Gleichfalls sind immer noch maßgebend die Vorschriften der VV 7. Januar 1918, die den Handel mit Mischungen von Müllereiabfällen aus Getreide aller Art mit andern Stoffen und das Mischen von Reiskleie mit Müllereiabfällen anderer Getreidearten an die Bewilligung der Zentralverwaltung der schweiz. landwirtschaftlichen Versuchs- und Untersuchungsanstalten Bern-Liebefeld knüpfen[815]).

Das Hôtelbauverbot ist vor kurzer Zeit verfassungs-

---

[812]) vergl. oben S. 38.
[813]) BBl. 1920/IV/579.
[814]) oben, S. 183.
[815]) oben, S. 101.

widrig in die ordentliche Gesetzgebung übergeführt worden. Das BGes. vom 1. Oktober 1924 enthält die auf S. 181 wiedergegebenen Vorschriften.

Das Exportmonopol für Hartkäse verleiht der Bund der Käseunion auf Grund der noch geltenden VV und E 4. Juli 1922 betr Regelung der Einfuhr, die Ausfuhrbewilligungen für Hartkäse, Eisenabfälle, Bruch- und Alteisen, Gold und Lumpen vorschreibt[816]). Das Käsemonopol wurde beibehalten, um die Hilfsaktion des Bundes für die Käseunion nicht zu gefährden und um eine genügende Inlandsversorgung zu billigen Preisen zu sichern[817]).

Damit haben wir die Überbleibsel der Beeinträchtigungen von Art. 31 BV geschildert. Während sämtliche übrigen Erlasse mit dem Verschwinden des Notstandes ohne weiteres hinfällig wurden, besteht die Absicht, wie die Bedürfnisklausel im Hôtelgewerbe auch die Regelung des Futter- und Düngemittelverkehrs dem festen Bestand der Rechtsordnung einzuverleiben.

Die Zukunft wird zeigen, ob die veränderten Anschauungen über die Forderungen des öffentlichen Interesses, die wir dem Kriege zu danken haben, zu einer bleibenden, verfassungsmäßigen Einengung des Grundsatzes der Handels- und Gewerbefreiheit, des freien Wettbewerbs, führen.

---

816) AS 38/441.

817) vergl. oben, S. 80; Geschäftsbericht des Bundesrates pro 1923, S. 726.